Institut d'Etudes Politiques de Lyon
Université Lumière Lyon 2
Master 2 professionnel
« Management du secteur public : collectivités et partenaires »

Les opportunités de financements européens pour les organismes de logement social

Le cas de l'OPAC Saône et Loire

Mémoire soutenu le 7 septembre 2007

Par Mathilde GIRIAT

JURY Marc FRANGI Maître de conférences de droit public à l'IEP de Lyon Directeur de mémoire Philippe SCHMIDT Avocat à la Cour (Lyon) et Maître de conférences associé à l'IEP de Lyon Membre du jury Armelle BOCQUILLON Chargée des affaires générales à l'OPAC Saône et Loire Maître de stage

Table des matières

Remerciements . . 5

Introduction . . 6

PARTIE 1 LA POLITIQUE REGIONALE : LE LOGEMENT SOCIAL A LA PERIPHERIE DES FINANCEMENTS ? . . 16

Chapitre 1 : La politique régionale : un changement de stratégie sans bouleversement pour le logement social . . 16

I Les fonds structurels : outils financiers de la politique régionale de l'Union européenne . . 16

II- Une nouvelle approche pour la programmation des fonds structurels 2007-2013 qui paraît plus favorable au logement social via la place faite aux zones urbaines . . 23

Chapitre 2 : Le rattachement de certains aspects de l'activité du logement social au système des fonds structurels . . 29

I- Problématiques urbaines et développement durable : les organismes de logement social ciblés . . 30

II- Les autres opérations des organismes HLM pouvant être financées par les fonds structurels. . . 37

PARTIE 2 LA POLITIQUE INTERNE ET LES OPPORTUNITES DE FINANCEMENTS POUR LE LOGEMENT SOCIAL . . 44

Chapitre 3 : Le logement social dans les programmes européens . . 44

I- Qu'est-ce que les programmes d'action communautaire ? . . 44

II-Le logement social et les programmes d'action communautaires . . 52

Chapitre 4 : La valeur ajoutée des programmes européens pour les organismes de logement social . . 58

I) La valeur ajoutée d'une participation à un programme européen . . 58

II- Les limites des programmes européens pour un organisme de logement social . . 62

Conclusion . . 68

Liste des sigles . . 71

Bibliographie et Sources . . 73

BIBLIOGRAPHIE . . 73

Ouvrages . . 73

Revues . . 74

Études, colloques et rapports . . 74

Communication de la Commission . . 75

Programmes opérationnels et règlements . . 75

Charte . . 75

SOURCES . . 76

Sites Internet . . 76

Documents internes OPAC Saône et Loire . . 76

Presse . . 76

Sources orales : entretiens . . 76

Liste des annexes . . 78

Annexe 1 : Place du logement social dans l'UE . . 78

Annexe 2 : Architecture de la politique de cohésion . . 78
Annexe 3 : Description du 7ème PCRD . . 78
Annexe 4 : Fiche processus d'un programme d'action communautaire . . 83
Annexe 5 : Description du programme cadre pour l'innovation et la compétitivité . . 86
Résumé . . 90

Remerciements

Je tiens à remercier vivement Marc Frangi pour son aide, son soutien et sa disponibilité tout au long de l'élaboration de ce mémoire.

Je remercie Armelle Bocquillon, responsable de mon stage effectué à l'OPAC Saône et Loire, pour l'accueil qu'elle m'a réservé et son implication durant mon stage, ainsi que pour toutes les informations qu'elle m'a donné pour la réalisation de ce mémoire.

Enfin je remercie Philippe Schmidt, membre du jury, pour l'attention qu'il a porté à mon travail.

Introduction

« Le grand marché intérieur ne peut se réaliser avec succès, sans un nécessaire équilibrage social. Pas de volet social, sans volet logement social. »[1]. Ainsi l'entendait Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne, en 1987. En 2001, Mario Monti, Commissaire européen à la concurrence, inscrivait dans une décision : « Le logement social s'inscrit pleinement dans les objectifs de base du traité instituant les Communautés européennes. Il constitue un élément légitime de politique publique et, limité à ce qui est nécessaire, il est dans l'intérêt de la Communauté de soutenir le logement social »[2]. Le logement et plus particulièrement le logement social est une préoccupation des instances et dirigeants européens depuis de nombreuses années. En effet, le logement est l'élément de base de l'insertion et la cohésion sociale : travail, famille… Relevant à la fois de la logique économique et de la vie sociale et personnelle, l'habitat et son environnement constituent l'un des plus redoutables indicateurs en termes d'agrément et de développement pour qualifier un quartier, une ville, une région. Il apparaît que « le logement est au cœur de l'actualité européenne […] il cristallise les problèmes de société que rencontre l'Union européenne […] le logement social […] est aussi un acteur économique dynamique qui joue un rôle de régulation pour l'ensemble du marché du logement et qui, dans une perspective de développement urbain durable, contribue à mettre en œuvre des objectifs de cohésion sociale et territoriale, notamment en oeuvrant à la mixité sociale. »[3]. Cependant, en tant que compétence communautaire, le logement ne figure ni dans le traité de Rome de 1957, ni dans l'Acte unique de 1986. Néanmoins certaines évolutions dans le domaine du logement ont vu le jour. Selon Michel Delebarre, « il est paradoxal de relever que l'Europe marque peu d'intérêt pour le logement, en s'appuyant sur le fait qu'il n'est pas une compétence européenne au sens où il n'existe pas de base juridique dans les traités pour légiférer sur le sujet spécifique du logement […] Le respect de la subsidiarité ne justifie pas une complète cécité de l'Union européenne vis à vis des problèmes de logement social en Europe ni une indifférence aux effets de ses politiques sur ce secteur. »[4].

Le mémoire étudie les opportunités de financements européens pour le logement social en s'appuyant sur la cas de l'Office public d'aménagement et de construction (OPAC) Saône et Loire. Le stage long réalisé à l'OPAC Saône et Loire entre mai et juillet 2007, à l'origine de ce mémoire, portait sur les opportunités de financements européens concernant le logement social. Après une étude sur l'OPAC, son environnement, ses enjeux et les projets en cours, était demandé dans le cahier des charges une analyse des opportunités de financements au vu des nouveaux programmes des fonds structurels européens pour 2007-2013 et une

1 Jacques DELORS, juillet 1987, s'adressant à Roger QUILLOT, Président de l'Union HLM. Source : préface de l'ouvrage *Marchés et politiques du logement dans la CEE*, La Documentation française, juin 1991

2 Mario MONTI, Commissaire européen à la concurrence, décision 209/2001in note de synthèse de GHEKIERE Laurent, Le logement social dans l'Union européenne Missions, obligations de service public, mandatement et compensation dans les Etats membres, mai 2006, site de l'USH

3 DELEBARRE Michel, Président du Comité des Régions, Intervention lors de la conférence CECODHAS/CdR « L'habitat social : un outil au service de la cohésion de l'UE », Bruxelles, le 31 janvier 2007

4 Idem

recherche sur les possibilités existantes d'engagement de projets innovants au titre d'appels à projets thématiques lancés par la Commission européenne. L'enjeu fut donc de trouver des financements disponibles pour le logement social, compétence qui n'appartient pas à l'Union européenne. De plus, le cadre juridique du logement social au niveau européen n'est pas très bien défini, étant donné qu'il n'y a pas de définition claire du logement social et que de nombreux contentieux existent entre la Commission et les Etats membres.

La politique du logement n'est pas de compétence communautaire, cependant cette politique est affectée par les politiques communautaires en général. Il est à noter la différence avec, par exemple, la politique agricole commune qui est de compétence exclusivement communautaire. Le droit communautaire touche le secteur du logement avec le droit à la concurrence, les aides d'Etat, les marchés publics et les politiques sectorielles communautaires qui ont des répercussions dans le domaine du logement : politiques régionales, politiques des fonds structurels, politiques sur les normalisation et les matériaux, politiques d'environnement, politiques sur le développement durable, politiques des transports et politique fiscale. A peu près toute l'activité communautaire concerne, d'une façon ou d'une autre, le logement et cela touche le logement social. Le logement social doit tenir compte des politiques européennes mais l'inverse ne doit-il pas être vrai aussi ? Le logement est en effet un bien particulier. C'est un bien marchand classique que l'on peut échanger sur le marché mais aussi un bien indispensable pour garantir la dignité de la personne humaine et lui permettre d'exercer sa condition de citoyen et d'exercer pleinement ses droits fondamentaux. Le logement, et surtout le logement social, est un élément d'insertion sociale, de cohésion sociale et territoriale. L'article 2 du Traité d'Amsterdam indique que la communauté doit se préoccuper de la « solidarité entre les Etats membres », cela signifierait donc que l'intervention en matière sociale n'est plus périphérique dans l'action communautaire[5].

La définition et l'acception du logement social ne sont pas clairement définies au niveau des instance dirigeantes européennes et diffèrent selon les Etats membres. Le droit au logement est une valeur commune au niveau des Etats membres mais ne l'ai pas au niveau de l'Union européenne. Néanmoins, la Charte des droits fondamentaux[6] reconnaît et respecte le droit à l'aide au logement. Chaque pays définit sa politique publique du logement et ce qui, dans cette politique, correspond à des missions de service d'intérêt général ou de service public. La seule contrainte communautaire est le principe de proportionnalité. Dans les pays de l'Union européenne le politique du logement s'exerce le plus souvent dans un cadre décentralisé. Le logement social en Europe représente dix millions de logements en accession à la propriété et vingt-cinq millions de logements locatifs[7]. Il contribue à loger seize millions de ménages et compte 23 000 entreprises de logement social (hors régies communales)[8]. Les différents acteurs du logement social en Europe se mobilisent pour faire du lobbying. Les représentants du logement social français (Union Sociale pour l'Habitat) ont renforcé leur présence à Bruxelles via une représentation permanente auprès de l'UE et prennent part au débat européen avec d'autres pays membres via le Comité européen de coordination de l'Habitat social (CECODHAS), le centre européen des entreprises à participation publique et de services d'intérêt économique général (CEEP), le comité

[5] LEGRAS Luc, *Les questions des offices HLM sur le service du logement social en Europe*, in Les cahiers du GRIDAUH, L'Europe et l'habitat social, Orléans, série Droit de l'habitat colloque des 5 et 6 décembre 2000, 2001, 178p., p.35

[6] La Charte des droits fondamentaux a été signée le 7 décembre 2000. Elle n'a pas de valeur contraignante.

[7] ADES Didier (dir), *Quelle place pour l'habitat social dans l'Union européenne*, ibid

[8] GHEKIERE Laurent (dir.), Quel encadrement communautaire après l'exclusion de la directive « Services », rapport 2005-2006

européen de liaison des services d'intérêt général (CELSIG), Confrontations Europe ou encore le Forum européen du Logement. Ces regroupements permettent de défendre les trois enjeux européens majeurs pour le logement social que sont la capacité à exercer une régulation des marchés du logement par le logement social dans un cadre communautaire, la défense de l'existence même d'un secteur HLM et d'organismes créés spécifiquement incarnant des valeurs propres d'intérêt général et la lutte contre la « résidualisation » rampante du logement social lié à une conception libérale.

La Commission européenne et le Parlement européen ont défini le logement social, bien que ce ne soit pas dans les compétences de l'UE, car la Taxe sur la Valeur Ajoutée est elle une compétence de l'UE. Le logement social est alors défini comme « le logement qui est fourni dans le cadre d'une politique sociale »[9]. Cependant ce n'est qu'une définition parmi d'autres. Néanmoins, il est assez évident, au vu des différentes définitions données, que pour l'UE, le logement social correspond à une aide aux plus démunis. Les conceptions divergent beaucoup entre les différents pays de l'UE. Les pays d'Europe du nord et les pays scandinaves récusent le concept d'habitat social. Pour eux, la finalité de la politique du logement est d'intervenir globalement sur le marché du logement en définissant des normes d'habitabilité, des modalités de participation des habitants, notamment dans la négociation des loyers et le contrôle des organismes, selon le principe de neutralité de la politique du logement quant au statut d'occupation. « Il s'agit ici d'intervenir, non pas à la marge, mais au cœur du système capitaliste, dans le but de transformer et d'opérer une forte redistribution sociale. »[10] En Grande-Bretagne dès la fin des années 70 ou encore en Irlande, le logement social est dédié à tous ceux qui ne peuvent accéder à un logement par le biais du marché privé. Cette conception du logement social rejoint la conception américaine dans laquelle le logement social est réservé aux personnes pauvres ou exclues. En France, Italie, Allemagne, Belgique et Luxembourg, il existe une conception intermédiaire : le logement social a pour mission de loger les ménages bénéficiant de revenus salariaux et a toujours fonctionné par des systèmes de plafonds de revenus avec un ciblage de la mission de plus en plus diversifié. En Europe du Sud, il n'y a pas de réelle tradition d'intervention directe de l'Etat en matière de logement social. Aux Pays-Bas, il y a 143 logements locatifs sociaux pour 1000 habitants contre 5 pour 1000 habitants en Espagne. En Grande Bretagne, 72% du parc locatif serait du logement social contre 13% en Belgique[11]. Ces différences étonnantes de chiffres révèlent bien une définition différente du logement social. Malgré ces différentes conceptions, il n'en reste pas moins que les enjeux centraux sont, pour tous, la ghettoïsation, la participation et le ciblage des plus modestes.

La notion de service public ne fait pas l'objet d'une approche commune dans l'UE, désignant soit des services offerts au grand public, soit des services fournis par un organisme du secteur public, soit des services soumis à une « obligation de service public » dans l'intérêt général. L'UE se réfère à l'approche qui qualifie le service public de service soumis à une « obligation de service public » dans l'intérêt général. L'UE a forgé les concepts de « service d'intérêt général » (SIG)[12] et de « service d'intérêt

[9] GHEKIERE Laurent, Intérêt général et habitat social : concepts européens et concepts nationaux, ibid, p.43

[10] SALA-PALA Valérie, « Europe : le logement social saisi par le marché », Pouvoirs locaux, n°45 II/2000, p.49

[11] Source : observatoire du logement social, 1992 in GHEKIERE Laurent, Conceptions et missions du logement social en Europe

[12] SIG, non mentionnés dans le traité CE : il s'agit de « services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public

économique général » (SIEG)[13], qui sont des concepts plus globaux permettant d'englober les différentes conceptions des pays de l'UE. L'organisation du service public relève des Etats ou collectivités locales mais le droit communautaire est attentif aux entreprises chargées d'un service public en raison du conflit potentiel entre le service public et le principe de libre concurrence du Traité. L'évolution de la réflexion sur le service public en Europe a amené, avec l'article 16 du traité CE[14] rajouté par le traité d'Amsterdam, à classer les SEIG parmi les valeurs communes de l'Europe.

Le logement social est un SIG et actuellement qualifié de service d'intérêt économique général. Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont, dans l' _Union européenne , des « services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de _service public_ en vertu d'un critère d'intérêt général ».Cette notion est mentionnée dans le _traité instituant la Communauté européenne (articles 16 et 86) mais c'est la pratique (documents de la _Commission_ et jurisprudence de la _Cour de justice_) qui l'ont définie et délimitée.

Le logement social est un SIEG qui est aujourd'hui explicitement reconnu comme par l'UE comme Service Social d'Intérêt Général (SSIG) contribuant à la mise en œuvre des objectifs de cohésion sociale et territoriale de l'UE, des droits fondamentaux tel le droit au logement et des missions de solidarité relevant de la compétence des Etats membres. Suite à l'exclusion des services sociaux de la proposition révisée de la directive « services »[15], une communication a été publiée le 26 avril 2006 par la Commission européenne sur les SSIG, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne[16].

Les évolutions récentes montrent que le dossier des SIG progresse dans le sens d'une clarification des zones de tension en matière de financement ou du traitement applicable à certains SIEG, notamment aux SSIG. La question est de savoir si la clarification s'opérera au cas par cas par la Commission européenne en réaction à la jurisprudence de la Cour de Justice ou se fera par la définition d'un cadre cohérent et homogène fondé sur un débat démocratique et un arbitrage politique du Parlement et du Conseil (directive sur les SSIG).

Si le logement ne constitue pas une compétence communautaire, les politiques de concurrence et du marché intérieur ont des impacts sur son organisation. A titre d'exemples, les aides d'Etats ou encore les taux réduits de TVA[17]. Le fait que le logement social constitue en droit communautaire une « activité économique » le soumet directement aux règles de concurrence. Le fait d'exercer une « activité de services » au sens du traité soumet les organismes HLM aux règles du Marché intérieur.

[13] SIEG : mentionnés aux articles 16 et 86 du traité CE et à l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, il s'agit de « services de nature économique que les Etats membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général »

[14] Traité CE : Traité de Rome tel qu'amendé plusieurs fois

[15] 16 février 2006 : vote en première lecture du Parlement sur la directive « services » excluant le logement social de son champ d'application ; 4 avril 2006 : adoption par la Commission de la proposition révisée de la directive « services » reprenant l'exclusion du logement social. Cette exclusion du logement social vise à préserver les formes d'organisation des opérateurs de logement social par agrémentation

[16] La communication « mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union » (COM 2006 (177)) a pour but d'identifier et reconnaître les particularités des services sociaux et de santé d'intérêt général et de clarifier le cadre dans lequel ils fonctionnent et peuvent être modernisés. Elle concerne les villes étant donné la décentralisation croissante de l'organisation de ces services vers les échelons locaux et régionaux.

[17] Mais aussi les conditions de passation des marchés publics…

1-Les aides d'Etats : les aides d'Etat doivent se conformer au régime communautaire, cependant des évolutions ont eu lieu récemment. L'arrêt Altmark rendu par la Cour de justice le 24 juillet 2003 exclut du champ des aides d'Etat les compensations de service public si elles respectent les quatre conditions suivantes : -l'entreprise bénéficiaire doit avoir été effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies ; -cette compensation doit être calculée sur des paramètres objectifs et transparents ; -cette compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'accomplissement des obligations de service public, en incluant un « bénéfice raisonnable » ; -s'il n'y a pas eu de marché public, le niveau de la compensation doit être calculé sur la base d'une analyse des coûts en prenant comme référence une « entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée ». L'arrêt Altmark énonce des conditions très restrictives qui ne permettent pas de décider dans tous les cas de la qualification ou non d'aide d'Etat pour une compensation donnée de service public. Dans ce cadre la Commission a adopté le 13 juillet 2005 un ensemble de trois textes, dits « paquet Monti », qui encadrent le régime des aides d'Etat en distinguant trois catégories de compensations de service public : -celles qui respectent les quatre conditions de l'arrêt Altmark ne constituent pas des aides d'Etat. L'entreprise doit toutefois tenir des comptes séparés pour ses activités réalisées dans le cadre d'une mission de service public qui lui a été conférée et ses autres activités placées dans le cadre concurrentiel (directive « transparence ») ; -celles qui constituent des aides d'Etat mais qui sont présumées compatibles avec le marché commun, dans le cadre de l'article 86§2 du traité (les entreprises de logements sociaux sont également exclues du champ des aides soumises à notification préalable indépendamment de tout seuil); -celles qui constituent des aides d'Etat et restent soumises à l'obligation de notification préalable (aides d'un montant important ou attribuées à de grandes entreprises. La Commission, après notification, peut les accepter ou les interdire). Tenant compte de l'arrêt Altmark et de l'impossibilité matérielle d'exiger de chaque autorité publique la notification d'aides au logement social, a été prise une décision communautaire de compatibilité à priori des aides aux « entreprises de logement social » et par conséquent une exemption d'obligation de notification pour les autorités publiques assurant le financement du logement social.

2-Les taux réduits de TVA applicables au logement social pour la construction ou l'entretien courant : le taux de TVA réduit applicable aux nouvelles constructions et aux grands travaux de réparation trouve son origine dans la 6ème directive[18], qui permet l'application d'un taux de TVA réduit à la « livraison, la construction, la rénovation et l'aménagement de logements fournis dans le cadre de la politique sociale ». La directive a été appliquée de 1997 à fin 2005. En février 2006, après d'intenses négociations, le Conseil a enfin atteint un accord sur la prolongation de la directive sur la TVA jusqu'en 2009.

Face au cadre juridique communautaire, plusieurs contentieux liés au logement social, opposant des Etats membres à la Commission européenne, ont pris place, que ce soit vis à vis des règles de concurrence ou du marché intérieur. Ces contentieux touchent la France mais aussi les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne[19].

Au Pays-Bas le gouvernement a voulu vérifier la légalité de son système de financement de logement social aux règles communautaires relatives aux aides d'Etat. Il a notifié volontairement son système de financement à la Commission européenne en 2002. Cette

[18] Directive 77/388/CEE

[19] Informations tirées notamment de TOUSSAIN Virginie, *Le logement social face au marché intérieur et à la concurrence*, in *Logement social et Union européenne*, Commission de l'USH, Bordeaux, 20 septembre 2006

dernière a considéré que les aides publiques accordées aux activités de service public du logement social constituent effectivement des aides d'Etat. Le système de financement mis en cause repose sur des garanties publiques accordées aux coopératives réalisant le service public du logement. La Commission européenne a considéré la définition du service public du logement au Pays-Bas « visiblement imprécise ». Actuellement les Pays-Bas se trouvent dans une phase de négociations afin de redéfinir le service public du logement tout en tentant de lui faire conserver ses activités initiales. De plus, la Commission européenne a considéré qu'il existait une surcapacité structurelle de logements aux Pays-Bas qui n'était pas nécessaire pour l'exécution du service public et a demandé aux autorités néerlandaises de vendre une partie du parc.

En Allemagne, le contentieux concerne l'attribution d'aides publiques au bénéfice du secteur du logement. Les règles d'attribution de ces aides ont été considérées comme trop imprécises par la Commission européenne. La Commission a refusé[20] le régime d'exonération de taxe sur les mutations immobilières pour les sociétés de logement à Berlin, qui sont les anciennes sociétés HLM de la RDA. Il y avait exonération en cas de fusion ou d'acquisition afin de permettre de restructurer des bassins d'habitation très excédentaires. L'exonération fiscale a été jugée disproportionnée par la Commission car toutes les sociétés de logement de Berlin pouvaient en profiter, la mesure n'étant pas spécialement destinée aux « îlots de précarité ». Plus généralement, la Commission a clairement indiqué que le logement social ne devait concerner que des personnes en difficulté.

En Suède, le contentieux porte sur la question de la compatibilité d'un système de logement social à la vocation généraliste avec les règles du marché commun. La Fédération européenne des propriétaires immobiliers a déposé une plainte le 24 mai 2002 relative à la proposition du gouvernement suédois de mettre en place un système d'aides publiques à la restructuration des sociétés immobilières des communes par l'instauration, notamment, d'un organisme public du logement. Cette fédération a déposé une seconde plainte le 4 février 2005 relative au soutien public accordé aux sociétés immobilières communales dans leur ensemble. Le gouvernement suédois a récusé le bien-fondé de ces plaintes et a mis en avant la neutralité du système d'aide et d'encadrement des loyers et rejette toute idée de distorsion de concurrence avancée par les plaignants. Selon la Commission européenne l'activité de logement social doit être spécifiques aux personnes les plus désavantagées socialement et le système universaliste suédois de logement d'utilité public ne serait pas compatible avec le marché commun.

Un autre contentieux est à noter au niveau européen, il s'agit de celui relatif au droit exclusif[21] de la société de garantie à l'accession (SGA). La Commission européenne estime que cette exclusivité crée une barrière à l'encontre des autres sociétés d'assurance qui souhaiteraient travailler avec une société d'HLM. Une mise en demeure a été adressée par la Commission européenne le 1er avril 2004. Il y a en effet infraction aux directives européennes relatives à l'activité d'assurance et à celles relatives aux marchés publics ainsi que violation des articles 43 et 49 du traité CE (liberté d'établissement et liberté de prestation de service). Le contentieux est toujours en cours afin de savoir si la SGA est une société d'assurance, si il existe un monopole de la SGA en matière de garantie de l'activité

[20] Décision d'interdiction d'exonération d'une taxe sur les mutations immobilières pour les sociétés de logement de Berlin, 24 novembre 2005

[21] Droits exclusifs : droit reconnu à une seule entreprise de fabriquer ou de vendre un produit, ou d'offrir une prestation de service, dans une zone géographique déterminée

d'accession sociale et si la SGA bénéficie d'un droit exclusif compatible avec le marché intérieur européen.

En France, le contentieux porte sur les droits spéciaux des Livrets A et bleus. Des droits spéciaux[22] sont attribués à trois banques pour la distribution de ces livrets, ce qui a entraîné l'ouverture d'une procédure d'infraction contre la France le 7 juin 2006. Selon la Commission européenne, il y a violation des articles 43 et 49 du traité, l'attribution de ces droits spéciaux entraînant une restriction à l'installation d'autres banques sur le territoire français au motif que le livret A est un produit d'appel. Si la Commission européenne se voyait avoir raison, les flux financiers disponibles sur le circuit du logement social seraient remis en cause. En effet, les sommes affectées au livrets A, dont les encours atteignaient fin mars 2007 115,9 milliards d'euros, sont gérées par la Caisse des dépôts et consignations , qui alloue des prêts à des taux avantageux pour financer la construction de logements sociaux. L'encours total des prêts consentis par la CDC et consacrés au logement et à la rénovation urbaine se monte à 84,8 milliards d'euros. Depuis sa création en 1818, le livret A a cofinancé 80% des logements sociaux construits en France et compte aujourd'hui 45 millions de titulaires dont une large moitié sont des épargnants modestes ou pauvres[23]. De plus, pour la France, une seconde obligation à caractère social est associée à ces livrets : le financement de missions d'intérêt général en régions et le principe de présence territoriale, qui induit le maintien d'agences dans des zones désertées par d'autres banques.

Neelie Kroes, la commissaire en charge de la concurrence a déclaré que « le financement du logement social peut se faire par de nombreux outils fiscaux et budgétaires » mais aussi que « avec cette décision, la Commission ouvre la distribution des livrets A et bleu au bénéfice des consommateurs sans nuire ou mettre en question la collecte de fonds pour le financement du logement social, qui est reconnue en tant que service d'intérêt économique général ». La Commission estime que au final l'ouverture du mode de distribution des livrets A et bleu permettra, sans surcoût pour les finances publiques, de mettre fin aux infractions constatées tout en préservant les services d'intérêt économique général concernés. La Commission ne remet pas en cause les services d'intérêt économique général attachés aux livrets (financement du logement social, la France pouvant obliger les banques à l'obligation de centralisation intégrale des fonds collectés à la Caisse des dépôts, et accessibilité bancaire, la France pouvant obligés les banques à une obligation de service public spécifique, en particulier celle d'ouvrir un livret à toute personne qui en fait la demande).

Le 10 mai 2007 la Commission européenne a donné un délai de neuf mois à la France pour réformer le monopole de distribution des livrets A et bleus. Le ministère de l'économie et des finances a déposé un recours le 23 juillet 2007 devant la Cour de justice des Communautés européennes à Luxembourg. Ce recours porte sur trois points : -la définition du « marché pertinent » (la France souhaite que le poids relatif des deux livrets soit calculé par rapport au marché des services bancaires et non à celui de l'épargne liquide) ; -La France estime que ces droits spéciaux ne sont pas une entrave à la liberté d'établissement ; -Bercy évoque des désaccords techniques sur l'évaluation du coût des services d'intérêt économique général pour les finances publiques.

Ces nombreux contentieux en cours entre les Etats membres et la Commission européenne au sujet du logement social mettent en lumière plusieurs points : le risque

[22] Droits spéciaux : entreprises sous régime d'autorisation, de licence ou d'agrément

[23] Le Monde avec AFP, « Livret A : Bercy contestera ce lundi la fin du monopole devant la justice européenne », LeMonde.fr, 23 juillet 2007

d'une éventuelle perte, par les Etats, de leur capacité à définir leur conception du logement social comme un service public et la grande insécurité juridique qui règne au niveau communautaire sur le logement social, celui-ci étant une activité économique soumises aux directives européennes, mais non une compétence européenne tout en étant au cœur de la problématique de la cohésion sociale[24].

Le logement ne relève pas d'une compétence de l'Union Européenne. Il n'existe pas de base juridique dans les traités pour légiférer sur le sujet spécifique du logement. Cependant, un grand nombre de politiques communautaires ont des implications directes ou indirectes sur la condition du logement dans les différents Etats membres de l'UE.

La Charte européenne du logement, adoptée par l'intergroupe « Urban-Logement » du Parlement européen le 26 avril 2006, définit le logement comme un bien de première nécessité, un droit social fondamental à la base du modèle social européen et un élément de la dignité humaine.

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a fixé un objectif visant à faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Le logement social, à la fois vecteur de solidarité mais aussi de compétitivité des territoires, instrument de politique régionale mais aussi de politique énergétique, se révèle être une pièce essentielle de la stratégie de Lisbonne.

Les orientations stratégiques communautaires mettent également en valeur la contribution des villes à la croissance et à l'emploi.

Parallèlement, l'Union européenne affirme des principes et des règles de concurrence et de marché intérieur. Les problématiques de concurrence doivent s'appliquer au logement social, interdisant en principe les aides d'Etat.

En France, le droit au logement est l'un des vecteurs de la cohésion sociale et de la lutte contre les exclusions. La loi Besson du 31 mai 1990[25] vise la mise en œuvre de ce droit. Elle rend obligatoire le plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés et institue le fonds de solidarité pour le logement Récemment plusieurs lois ont été adoptées dans le domaine du logement. La loi SRU du 13 décembre 2000[26] cherche à rendre les politiques urbaines plus cohérentes et à favoriser les mécanismes de solidarité dans la ville. Elle impose 20% de logements sociaux aux communes de plus de 3500 habitants (1500 en Ile de France). La loi d'orientation et de programmation du 1er août 2003[27]prévoit un vaste programme de rénovation urbaine (offre nouvelle de 250 000 logements sociaux, réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux et démolition de 250 000 logements sociaux). L'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) est un outil au service de ce programme. Le plan de cohésion sociale, adopté en 2004, prévoit un programme d'urgence en matière de construction de logements locatifs sociaux, qui passera de 80 000 logements en 2004 à 120 000 en 2009, prévoit également une mobilisation du parc privé avec pour objectif de conventionner 200 000 logements privés à loyer maîtrisé, le renforcement de l'accueil et l'hébergement d'urgence. La loi du 5 mars

[24] Voir en annexe 1 le schéma récapitulatif de la place du logement social dans l'UE

[25] Loi n°90-449

[26] Loi 2000-1208

[27] Loi 2003-710

2007, dite loi « DALO »[28] (Droit au logement opposable), institue le droit au logement opposable et fixe des obligations de résultats à l'Etat. Un recours est désormais possible pour les demandeurs de logements devant une commission de médiation départementale. Face à toutes ces évolutions législatives et au grand nombre d'opérations à réaliser dans le domaine du logement social, les bailleurs sociaux français sont intéressés par les financements européens qui pourraient les aider en partie à réaliser ces objectifs ambitieux.

Quelle intervention de l'UE est envisageable dans le financement du logement social ? Quelles perspectives ouvrent la présence accrue de l'Union Européenne pour le logement social pour les organismes de logement social ?

L'Union européenne est partagée entre respect des règles du marché commun et ses objectifs de maintien et de renforcement de la cohésion sociale en ce qui concerne le logement social. L'hypothèse centrale de ce mémoire est que les institutions n'ayant pas toujours le même point de vue (la Commission et le Parlement étant en désaccord sur plusieurs point), le logement n'étant pas une compétence de l'UE et étant considéré comme une activité économique, le financement du logement se social se fait aujourd'hui à la marge.

L'enquête réalisée pour ce mémoire a mobilisé plusieurs types de matériaux.

Une grande partie du travail a été réalisée avec des recherches sur les sites Internet de l'Union Européenne, de l'Union sociale pour l'Habitat ou encore des sites étatiques français (Préfecture de Région…). S'agissant d'un travail très influencé par l'actualité, les informations les plus récentes se trouvaient sur les sites Internet.

Les entretiens ont constitué un autre point fort de l'enquête. Il s'agissait pour certains d'entretiens avec des porteurs de programmes européens dans des organismes de logements sociaux. Les entretiens menés ont été faits dans le cadre du travail à réaliser pour le stage. Ces entretiens ont été semi-directifs, laissant les enquêtés s'exprimer le plus librement possible. D'autres entretiens, téléphoniques cette fois, ont eu lieu avec l'USH à Bruxelles ou à la direction régionale à Dijon mais aussi avec le SGAR ou encore l'ADEME.

De nombreux documents de l'Union européenne, comme par exemple les communications ou encore les magazines Inforegio, ont été une source précieuse.

Une source très importante fut les documents de l'USH, très complets, tels leurs rapports sur l'encadrement du logement social ou le mode d'emploi des fonds structurels.

Des documents internes à l'OPAC, mais aussi son rapport d'activités ont été des sources très précieuses pour pouvoir analyser quels financements étaient mobilisables.

La presse a été une source intéressante pour suivre par exemple l'évolution du contentieux lié au Livret A en France.

Enfin la littérature a fait partie des matériaux principaux de l'enquête. Des livres portant sur l'Union européenne en général, mais aussi sur les fonds structurels ont été mobilisés. Il est cependant à noter que les fonds structurels n'étant pas encore en place pour la période qui commence (2007-2013), il n'y avait pas beaucoup de littérature à ce sujet.

Le logement social, mis à part dans les dix nouveaux pays membres, ne peut être financé en tant que tel. Les organismes de logement social peuvent trouver des financements par le biais des fonds structurels, qui mettent en œuvre la politique de cohésion de l'Union européenne en direction des Etats membres et qui se déclinent régionalement. La politique de cohésion 2007-2013 a une nouvelle approche par rapport au logement social et permet son financement par le biais de certains thèmes. Une autre de

[28] Loi 2007-290

source de financements sont les programmes d'action communautaires, outils de politique interne de l'UE, qui permettent le développement de projets à caractère transnational et la constitution de réseau européen de partenaires. Le logement social peut rentrer dans le cadre de programmes par le biais de certains de ces aspects. Ces programmes présentent de nombreux avantages mais sont aussi lourds à gérer.

PARTIE 1 LA POLITIQUE REGIONALE : LE LOGEMENT SOCIAL A LA PERIPHERIE DES FINANCEMENTS ?

Chapitre 1 : La politique régionale : un changement de stratégie sans bouleversement pour le logement social

Dès 1957, les objectifs de la communauté économique européenne étaient la promotion d'un « développement harmonieux , équilibré et durable des activités économiques », comme le mentionne l'article 2 du Traité instituant la Communauté européenne. Dès le traité de Rome, le fonds social européen est institué. Ce n'est qu'en 1975 qu'apparaîtra le fonds européen de développement régional (FEDER) suite au premier choc pétrolier. Les fonds structurels sont surtout concentrés sur les territoires en difficulté et répondent à une logique de zonage. Cependant, la nouvelle programmation 2007-2013 répond désormais à une approche plus stratégique qui fixe aux fonds structurels trois objectifs afin de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne. Les fonds structurels sont les outils financiers de la politique régionale et ses domaines d'intervention intéressent le logement social, surtout dans la nouvelle programmation 2007-2013. Malgré sa priorité de cohésion économique et sociale et son intérêt croissant envers les questions urbaines, il n'en reste pas moins que le logement social n'est toujours pas éligible pour la plupart des Etats membres et que les possibilités pour les organismes de logement social de faire cofinancer leurs projets à l'aide des fonds structurels restent peu nombreuses.

I Les fonds structurels : outils financiers de la politique régionale de l'Union européenne

Les Etats membres ont mis en place les fonds structurels car ils souhaitaient mener des actions en faveur des régions de l'Union européenne qui rencontrent des problèmes de développement. Au départ cette volonté s'est appuyée sur le concept de cohésion économique et sociale qui a débouché sur une véritable politique à part entière de l'Union européenne, au même titre que la politique agricole commune ou la politique de l'union économique et monétaire. L'attribution de fonds structurels aux Etats membres relève de critères précis et exige une mise en œuvre spécifique.

A) L'évolution de la politique régionale[29]

1) La naissance des fonds structurels et de la politique régionale

[29] **Les informations de cette partie sont essentiellement tirées de CHALLEAT MARC (dir.), *Les fonds structurels européens*, Paris, collection territoires, La documentation française, 2006, pp9-22**

A la création de la Communauté économique européenne, il n'est pas dans les intentions des membres fondateurs d'organiser une politique spécifique à l'intention des régions en difficulté. Le fonds social européen (FSE) est créé dans le but « d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et […] contribuer au relèvement du niveau de vie »[30]. Le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) est ensuite mis en place en 1962. En 1967 est créée l'actuelle DG Regio, qui avait pour mission de préparer une politique régionale commune. Néanmoins, en pleine croissance économique, les membres fondateurs pensaient que les seules forces du marché permettraient aux régions en difficultés de se relever et que les écarts s'atténueraient d'eux mêmes.

Cependant les années 70 connaissent la crise et l'UE s'élargit à de nouveaux pays, dont par exemple l'Irlande qui connaît d'importants retards de développement. La Grande Bretagne, ayant conditionné son entrée au principe qu'elle ne donnera pas plus à la CEE qu'elle ne recevra d'elle, du fait de la composition de son agriculture ne peut bénéficier suffisamment des retombées de la Politique agricole commune et une sorte de compensation a du être trouvée. C'est dans ce contexte que le fonds européen de développement régional (FEDER) est créé en 1975. Le FEDER a pour objet de financer des projets d'infrastructures et des investissements productifs dans les régions défavorisées.

Les fonds structurels ont chacun un domaine d'action particulier. Cependant leurs interventions doivent se faire de manière convergente et concomitante dans le but de suivre une stratégie commune. Cette intégration des fonds doit permettre aux différentes politiques sectorielles de s'appliquer de manière cohérente. La mise en place d'une vraie politique structurelle intégrée pour les régions en retard de développement va voir le jour lors de l'arrivée de Jacques Delors à la présidence de la Commission européenne. Il va inciter à la création d'un « Grand Marché » qui sera prévu dans l'Acte Unique Européen et dont la réalisation sera programmée pour la fin de l'année 1992. L'article 23 de l'Acte unique européen énonce « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». Parallèlement à l'instauration d'un « grand marché » permettant la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux, le renforcement de la solidarité entre les Européens est énoncé.

2) La réforme des fonds structurels en 1988, l'apparition des objectifs et de la programmation

En 1988, les fonds structurels, jusqu'alors peu coordonnés, connaissent de nouveaux règlements. Le principe de concentration est mis en place. Les territoires ou publics sont classés selon des critères socio-économiques en cinq objectifs. Des programmes d'initiative communautaire (PIC), mobilisant une petite partie des fonds et réservés à certaines thématiques, encouragent des actions à caractère expérimental et novateur[31]. Un autre principe mis en place est celui de la programmation. Les fonds structurels sont mis en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels. Ces programmes sont nationaux ou régionaux selon les objectifs, ils sont élaborés par les partenaires nationaux ou régionaux et validés par la Commission européenne. Le partenariat entre les acteurs locaux, régionaux, nationaux et européens doit être présent à toutes les étapes de l'élaboration du programme afin que ceux-ci ne soient pas l'apanage de quelques initiés. Les fonds structurels ne doivent pas

30 Article 3 du Traité

31 Par exemple INTERREG pour favoriser la coopération transfrontalière

intervenir seuls. Il ne sont pas des substituts aux financements nationaux et doivent être des compléments. Le niveau des dépenses publiques doit rester le même que celui existant au début de la programmation.

3) L'évolution des fonds structurels depuis la création de l'UE jusqu'en 2006 : renforcement des financements

Après la mise en place de l'UE par le Traité de Maastricht et la réaffirmation de la priorité de cohésion économique et sociale, la seconde génération de fonds structurels voit ses dotations doubler. Les dotations financières passent de 45 milliards à 90 milliards d'écus. Les objectifs sont ajustés mais restent à peu près les mêmes.

En juillet 1997, la Commission européenne publie un document sur l'avenir de l'Union intitulé « Agenda 2000 » où elle estime nécessaire une simplification des de la gestion des fonds structurels. De plus, la Commission veut recourir à une plus grande subsidiarité, c'est à dire faire intervenir le niveau institutionnel le plus approprié dans la mise en œuvre des fonds. Le montant des fonds pour cette période est de 195 milliards d'euros. Les objectifs prioritaires ne sont plus que trois pour la nouvelle période de programmation : objectif 1 : soutien aux régions en retard de développement (136 milliards d'euros), objectif 2 : soutien à la reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles, objectif 3 : adaptation et modernisation des politiques d'éducation, de formation et d'emploi. Quatre programmes d'initiatives communautaires subsistent dont URBAN II qui concerne la réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers en crise afin de promouvoir le développement urbain durable. Les quatre priorités de la commission sont la création d'emplois, le développement durable par une prise en compte équilibrée du développement économique, de l'environnement et des questions sociales, l'égalité des chances entre hommes et femmes et le développement de nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Suite à la présentation de la création et de l'évolution des fonds structurels, leurs modalités de mise en œuvre vont être présentées afin de pouvoir étudier par la suite les évolutions engendrées par la nouvelle programmation 2007-2013.

B) Mise en œuvre des interventions structurelles en région : une mécanique complexe

Le cadre de mise en œuvre des fonds structurels est défini par des règlements communautaires. Ces règlements s'imposent aux Etats membres sans transcription en droit national. Les fonds structurels doivent être éligibles et sont soumis au respect de quatre grands principes, ils font l'objet d'une stratégie nationale ou régionale réunissant plusieurs acteurs, connaissent un circuit financier précis et sont soumis à des contrôles et des évaluations.

1) L'éligibilité[32]

La notion d'éligibilité recouvre trois aspects.

[32] **Les informations de cette partie sont essentiellement tirées de DUPRAT Jean-Pierre, SIMMONY Marc et TUBUL Maurice, *Les fonds structurels européens en région*, Paris, LGDJ, Dexia Editions, 2003, p78-80**

L'éligibilité des dépenses est le corpus de règles communes qui sont définies par la Commission européenne pour garantir une mise en œuvre équitable des fonds structurels[33]. Les Etats membres peuvent également appliquer certaines dispositions nationales.

L'éligibilité géographique signifie que, sauf cas dérogatoires, les opérations cofinancées doivent avoir lieu dans la zone définie comme éligible par la Commission européenne avec l'Etat membre.

L'éligibilité temporelle comporte une date initiale et une date finale. Toute dépense payée avant la date initiale n'est pas éligible.

2) Les quatre principes des fonds structurels[34]

Il y a quatre principes d'action pour les fonds structurels.

Le principe de concentration des fonds signifie qu'un soutien prioritaire est accordé à certains territoires en difficulté. On peut vérifier ce principe sur la période 2000-2006 en observant la réduction du nombre d'objectifs, qui est passé de cinq à trois et la concentration de 69,7% des fonds sur l'objectif 1[35].

Le principe d'additionnalité, mentionné dès le règlement n°724/75 du FEDER du 18 mars 1975, est édicté afin que l'aide européenne ne se substitue pas aux financements nationaux. La méconnaissance de ce principe peut conduire au reversement par les Etats membres des sommes reçues. La Cour des comptes européenne précise le contenu de ce principe en indiquant que l'Etat « doit maintenir, pour chaque objectif, dans l'ensemble des territoires concernés, ses dépenses structurelles au même niveau que durant la période de programmation précédente »[36]. L'article 29 du règlement général fixe les différents taux de participation de l'UE. Cependant, le respect de ce principe peut s'avérer difficile pour les zones morcelées. Le saupoudrage des aides est important pour l'objectif 2. L'amélioration de ce principe est attendu par le Cour des comptes qui regrette l'absence de vraies sanctions.

Le principe du partenariat est lié à celui de l'additionnalité. Le partenariat associe la Commission européenne, l'Etat membre et les organismes associés à l'action structurelle, notamment les autorités régionales ou locales. Le partenariat s'applique aux différentes étapes d'une opération financée par les fonds structurels (préparation, financement, suivi et évaluation). Le principe de subsidiarité s'applique à la mise en oeuvre des interventions. Le partenariat est également développé par la concertation avec les autorités décentralisées. Une commission interministérielle de coordination des contrôles communautaires a été crée afin qu'elle « s'assure notamment de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place »[37].

[33] Les articles 30.3 et 53.2 du règlement 126 (CE) n°1865/2000 du 28 juillet 2000 précisent les règles d'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les fonds structurels.

[34] Les informations de cette partie sont essentiellement tirées de DUPRAT Jean-Pierre, SIMMONY Marc et TUBUL Maurice, *Les fonds structurels européens en région*, Paris, LGDJ, Dexia Editions, 2003, p33-37

[35] Article 7 du règlement général 1260/1999 in DUPRAT Jean-Pierre, SIMMONY Marc et TUBUL Maurice, *Les fonds structurels européens en région*, Paris, LGDJ, Dexia Editions, 2003, p34

[36] Rapport de la Cour des comptes européenne pour 1997, in ibid. p34

[37] Commission créée par un décret du 6 août 1993 et réorganisée par un décret du 26 avril 2002, in ibid. p36

Le principe de programmation est le dernier principe mis en place. Il présente de nombreux avantages par rapport à l'ancien système qui reposait sur des droits de tirages accordés aux Etats membres. La programmation est d'abord apparue avec les programmes intégrés méditerranéens. La définition de la programmation est la suivante : « processus d'organisation, de prise de décisions et de financement effectué en plusieurs étapes et visant à mettre en œuvre, sur une base pluriannuelle, l'action conjointe de la Communauté et des Etats membres pour réaliser les objectifs visés à l'article 1er »[38] . Plusieurs documents sont prévus par le règlement général mais le Document unique de programmation (DOCUP) est retenu en France. Ce document donne « davantage de cohérence à l'ensemble en faisant mieux ressortir l'adaptation des moyens retenus aux choix stratégiques qui fondent la programmation »[39]. Le DOCUP regroupe le cadre communautaire d'appui, le programme opérationnel avec un diagnostic, un bilan des programmes précédents, la définition des objectifs et de la stratégie comportant l'explication des axes prioritaires retenus, les dispositions de mise en œuvre et les moyens financiers. La coordination entre les différents fonds, le suivi et l'évaluation des interventions sont également dans le DOCUP.

Une obligation supplémentaire est à prendre an compte : les programmes doivent faire l'objet d'un plan de communication réalisé par l'autorité de gestion. Le bénéficiaire de fonds structurels est tenu d'informer de l'existence d'un soutien communautaire pour son projet. Cela dans le but de donner une image claire des interventions communautaires.

3) Les acteurs liés à la programmation des fonds structurels[40]

Selon le principe de l'additionnalité les interventions communautaires sont comme des compléments des actions nationales et/ou régionales. Ces interventions sont décidées suite à une concertation entre la Commission européenne, chaque Etat membre et les autorités et organismes désignés par l'Etat membre. Les fonds européens sont du ressort du budget de l'Union européenne mais les modalités de leur utilisation font l'objet d'un partage de responsabilités entre le Commission européenne et les Etats membres d'un triple point de vue : « -la Commission européenne négocie et approuve les programmes de développement proposés par les Etats membres et alloue les crédits ; -les Etats membres et leurs régions gèrent les programmes, les mettent en œuvre en sélectionnant les projets, les contrôlent et les évaluent ; -la Commission européenne participe au suivi des programmes, engage et paie les dépenses certifiées, et vérifie les systèmes de contrôle mis en place »[41]. Les partenariats se sont élargis depuis les premiers fonds structurels. La période 1989-1993 a connu l'inclusion de partenaires régionaux et locaux, 1994-1999 celle des partenaires socio-économiques et 2000-2006 celle des représentants de la société civile.

L'élaboration du DOCUP entraîne le partenariat de représentants de la Commission européenne, de l'Etat membre (par l'intermédiaire des différents ministères concernés et de la Direction à l'aménagement du territoire (DATAR), actuelle Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)), du Préfet de région, des partenaires économiques mais aussi des universités, des partenaires sociaux, des

[38] Article 9 du Règlement général de 1999

[39] DUPRAT Jean-Pierre, SIMMONY Marc et TUBUL Maurice, *Les fonds structurels européens en région*, Paris, LGDJ, Dexia Editions, 2003, p37

[40] Les informations de cette partie sont essentiellement tirées deDUPRAT Jean-Pierre, SIMMONY Marc et TUBUL Maurice, *Les fonds structurels européens en région*, Paris, LGDJ, Dexia Editions, 2003, pp53-56

[41] ibid. p53

établissements publics de coopération intercommunale…La Commission régionale à l'aménagement du territoire (CRAT) et les Commissions du conseil économique et social régional (CESR) donne leur avis suite à la présentation du programme par le Préfet de région. Le Préfet de région est chargé de veiller à associer chacun des partenaires appropriés aux différents stades de la programmation[42]. Le Préfet de région est autorité de gestion et de paiement pour les programmes régionalisés relevant de l'objectif 1 et 2. Le Préfet de région et le Président du Conseil régional co-président les comités régionaux de programmation pour l'objectif 2 et les comités techniques spécialisés pour l'objectif 3. Ces instances de programmations donnent leur avis sur les dossiers des demandeurs de fonds. La décision de programmation revient au Préfet de région.

Le cofinancement est l'instrument financier du partenariat en tous les acteurs. Il représente l'engagement financier et juridique au niveau de chaque région.

Un comité de suivi est institué pour chaque programme par l'Etat membre. Il est composé de représentants de la Commission européenne, de représentants des administrations centrales concernées, du Président du CESR, des Présidents des chambres consulaires, du Trésorier payeur général de région, des préfets des départements et des présidents des conseils généraux de la région. Il se réunit une fois par an au moins pour suivre la mise en œuvre des crédits, approuve les modifications des programmes et les compléments de programmation.

4) La mobilisation des fonds et le paiement de l'aide communautaire[43]

La mobilisation relevaient, avant la période 2000-2006, de modalités très complexes. Désormais la Commission avance 7% de la dotation communautaire dès l'approbation d'un programme. L'autorité de paiement du programme, chargée de la certification des dépenses, peut adresser trois fois par an au maximum un appel de fonds à la Commission européenne.

L'aide communautaire est normalement versée sur « service fait ». Le « service fait » est prouvé par la présentation de factures acquittées ou pièces équivalentes de valeur probante. Cette simplification des modalités de mobilisation des fonds européen a une contrepartie : une nouvelle obligation, très contraignante, qui prend la forme d'un dégagement d'office. « Ce dernier prévoit que chaque tranche annuelle (n) d'un programme est engagée automatiquement au lois d'avril de l'année (n). La part non dépensée de la tranche au 31 décembre (n+2) est dégagée d'office, c'est à dire perdue pour le programme »[44]. Cela signifie que les gestionnaires des programmes doivent en permanence veiller à ce que les maîtres d'ouvrage exécutent les opérations dans des délais précis. Afin d'éviter des pertes de crédits non utilisés, diverses mesures ont été adoptées par la France en 2002 et la Commission européenne a quant à elle proposé des mesures de simplification. Les mesures adoptées par la France concerne tout d'abord l'allègement des procédures (dossiers de demande d'aide, diminution des délais d'arrivée des crédits communautaires à l'échelon local), le renforcement de l'appui aux projets par l'élargissement des domaines d'intervention des fonds européens entre autres, et une plus grande association des collectivités locales (surtout les régions) par l'accès aux subventions

[42] Article 8 du règlement CE n°1260/1999 du 21 juin 1999

[43] Les informations de cette partie sont essentiellement tirées de CHALLEAT MARC (dir.), *Les fonds structurels européens*, Paris, collection territoires, La documentation française, 2006, pp 57-60

[44] CHALLEAT MARC (dir.), *Les fonds structurels européens*, Paris, collection territoires, La documentation française, 2006, p58

globales[45] et l'expérimentation du transfert des fonctions d'autorité de gestion à une région candidate[46]. Suite à ces mesures qui ont replacéle porteur de projet au centre du système, la France a rattrapé son retard. En 2005, les trois quarts des crédits étaient programmés[47]

Les appels de fonds sont réalisés par l'autorité de paiement (Préfet de région ou ministère concerné) directement auprès de la Commission européenne. L'autorité de paiement assure ensuite l'acheminement des crédits communautaires vers les bénéficiaires. En ce qui concerne la France, les crédits communautaires transitent par le budget de l'Etat. Les fonds sont portés sur des chapitres budgétaires au ministère de l'Intérieur pour le FEDER, au ministère de l'emploi pour le FSE et au ministère de l'agriculture et de la pêche pour le FEOGA et l'IFOP. Si l'Etat n'est pas l'autorité de paiement, les fonds transitent par une autre autorité de paiement comme par exemple la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) pour URBAN II.

5) Le contrôle et l'évaluation de l'intervention communautaire[48]

Afin de prouver la régularité de la gestion des opération cofinancées par les fonds structurels, les autorités de gestion doivent effectuer deux types de contrôle : les contrôles de service fait et les contrôles approfondis. Ces contrôles sont imposés par la Commission européenne. Les contrôles de service fait portent sur toutes les opérations et donne lieu à la délivrance d'un certificat qui est nécessaire au paiement de la dépense en question. Ce contrôle portent sur les factures, la réalité et l'éligibilité des dépenses effectuées par le maître d'ouvrage mais aussi sur la conformité physique de l'opération réalisée par rapport à ce qui était prévu. Les contrôles approfondis sont des contrôles par sondage. Réalisé sur place, il consiste, en plus du contrôle de service fait en l'examen des déclarations de dépenses établies aux différentes étapes de la gestion. Ces contrôles doivent concerner au minimum 5% des dépenses du programme. Une analyse de risques détermine les opérations contrôlées. En cas d'infraction, un reversement des sommes versées est exigé.

La France a mis en place un dispositif de contrôles conjoints réalisés par des équipes constituées d'agents sous l'autorité du Préfet de région et d'agents sous l'autorité du trésorier payeur régional. Ces contrôles ont lieu sur des opérations présentant des risques approfondis. L'ensemble du dispositif de contrôle et de gestion fait l'objet d'un audit interne réalisé par la Commission interministérielle de coordination des contrôles. Cette dernière délivre une « déclaration de validité » qui confirme la validité des actes réalisés par l'autorité de gestion et qui est nécessaire pour le versement du solde du programme.

Toute irrégularité est signalée à l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF).

L'évaluation pour la programmation 2000-2006, la Commission européenne a souhaité un bilan plus approfondi des fonds structurels. Une évaluation ex-ante a désormais lieu pour chaque programme et figure dans le DOCUP. C'est un diagnostic socio-économique de la zone concernée. Cette évaluation permet d'apprécier la cohérence interne et externe (articulation avec le contrat de projet Etat-région) du programme. Une évaluation in itinere

[45] Subventions globales : délégation de gestion d'une mesure à la région, à une collectivité ou un organisme public. Le Préfet de région demeure l'autorité de gestion compétente.

[46] Région Alsace. La loi Responsabilités locales du 13 août 2004 a par la suite donné un cadre stable à ce type d'expérimentations.

[47] Ibid. p60

[48] **Les informations de cette partie sont essentiellement tirées de CHALLEAT MARC (dir.), *Les fonds structurels européens*, Paris, collection territoires, La documentation française, 2006, pp61-65**

est effectué par le comité de suivi du programme[49]. Enfin une évaluation ex-post sous la responsabilité de la Commission et en collaboration avec l'Etat membre est réalisée à la clôture de chaque programme afin de rendre compte des ressources financières, de l'efficacité des actions bénéficiant d'un soutien et de leur impact. Les évaluations font l'objet d'un accompagnement méthodologique et les moyens humains ont été renforcés au cours de la dernière période. Des évaluations sectorielles peuvent également avoir lieu. Ces évaluations sont importantes car elles participent à l'amélioration de l'évaluation des politiques publiques en général.

Les fonds structurels ont évolués dans leurs objectifs et leurs modalités de mise en œuvre depuis leur création. Il y a eu d'abord période de création (1957-1973), puis le renforcement de la cohésion économique et sociale (1974-1987), suivi de la mise en place des grands principes les régissant (1988-1993), les fonds structurels ont ensuite vu le doublement de leur dotation durant la période 1994-1999, une simplification de leur gestion et une subsidiarité renforcée pour la programmation 2000-2006. Ces évolutions ont eu lieu afin de permettre une distribution efficace et performante afin d'atteindre les objectifs de la politique régionale. La nouvelle programmation 2007-2013 se veut plus stratégique, simplificatrice et laissant plus de marge de manœuvre aux Etats membre. Pour cela de nouveaux objectifs ont vu le jour et les zonages ont été abandonnés. Le logement social y trouvera-t-il sa place ?

II- Une nouvelle approche pour la programmation des fonds structurels 2007-2013 qui paraît plus favorable au logement social via la place faite aux zones urbaines

Le nouveau cadre de réglementation des fonds structurels pour la période 2007-2013 prévoit plusieurs réformes par rapport à la période de programmation 2000-2006. La politique de cohésion a été modernisée et dotée d'une nouvelle structure, qui met davantage en lumière la nécessité d'une vision stratégique pour réaliser un ensemble commun de priorités communautaires, résumées dans la stratégie pour la croissance et l'emploi lancée par l'Union en 2005. La politique de cohésion approfondit le principe de subsidiarité et c'est désormais le plus souvent aux régions qu'il incombe des prendre les décisions clés dans des matières telles que la sélection et la gestion des projets. Des mesures importantes ont été prises pour rationaliser la législation et simplifier les règles de gestion des programmes de cohésion. Des initiatives lancées conjointement par la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement et d'autres institutions financières aideront les Etats membres et les régions à instaurer une gestion saine et efficace des fonds et à mieux utiliser les éléments d'ingénierie financière.

Suite à la disparition du zonage pour l'attribution des fonds structurels, les zones urbaines, exclues des fonds structurels hors URBAN, pourraient en 2007-2013 accaparer une grosse partie des fonds disponibles.

Face à ces nouvelles règles, le logement social trouvera-t-il des fonds pour financer ses opérations ?

A) Nouveaux objectifs, règlements et financements

Le dernier rapport sur la cohésion économique et sociale datant de février 2004 fait état d'une réduction des disparités de revenus dans l'Europe des 15 bien que de grandes

[49] En 2003 a eu lieu une évaluation a mi-parcours. Elle a donné lieu à des révisions. En 2005 a eu lieu une évaluation finale.

différences existent toujours entre les pays et les régions. Cependant les disparités de revenus et d'emploi se sont accrues avec l'élargissement. Le défi de la cohésion économique et sociale prend une nouvelle dimension : le PIB par habitant de l'Europe des 25 est inférieur de 12,5% au PIB moyen de l'ancienne Europe des 15[50]. Les phénomènes de pauvreté sont importants dans les nouveaux pays membres mais le reste aussi dans les autres pays[51]. L'UE doit aussi faire face au vieillissement de sa population. Le rapport met en évidence deux conditions pour que les régions de l'UE fasse face à ces enjeux : qu'elles disposent d'un niveau d'infrastructures adéquat et qu'elles développent leur capacité d'innovation et utilisent efficacement le savoir-faire existant et les nouvelles technologies, tout en suivant la voie du développement durable. Ce bilan a amené la Commission à proposer une nouvelle architecture[52] pour la politique de cohésion de l'Union. Cette nouvelle architecture privilégie les thèmes liés à la stratégie de Lisbonne.

1) La stratégie de Lisbonne : support de la nouvelle stratégie de programmation

La stratégie de Lisbonne est née au Conseil européen qui s'est tenu à Lisbonne en 2000. Elle consiste en « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion social »[53] « dans le respect de l'environnement »[54] . La stratégie met l'accent sur trois piliers que sont la croissance économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement. La politique de cohésion peut apporter une dimension régionale et territoriale à cette stratégie. C'est pourquoi la Commission propose de l'articuler autour de trois objectifs : convergence, compétitivité et emploi, coopération européenne.

2) Les trois nouveaux objectifs de la programmation 2007-2013

L'objectif « Convergence », proche de l'ancien objectif, vise à accélérer la convergence des Etats membres et des régions les moins développés par l'amélioration des conditions de croissance et d'emploi. Les domaines d'action seront le capital physique et humain, l'innovation, la société de la connaissance, l'adaptabilité aux changements, l'environnement et l'efficacité administrative. Il sera financé par le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. Il s'adresse aux Etats membres dont le RNB par habitant est inférieur à 90% du RNB par habitant communautaire et aux régions dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. La France ne sera concerné que pour les collectivités d'Outre Mer.

L'objectif « compétitivité et emploi » vise à renforcer la compétitivité, l'emploi et l'attractivité des régions, en dehors de celles qui sont les moins favorisées. Il s'apparente aux anciens objectifs 2 et 3 et priorités de l'ancien programme d'initiative communautaire (PIC) EQUAL. Il doit permettre d'anticiper les changements économiques et sociaux, promouvoir l'innovation, l'esprit d'entreprise, la protection de l'environnement, l'accessibilité,

50 CHALLEAT MARC (dir.), *Les fonds structurels européens*, Paris, collection territoires, La documentation française, 2006, p68

51 15% des habitants en 2000 étaient confrontés à la pauvreté in ibid. p.68

52 Voir en annexe 2 la nouvelle architecture de la politique de cohésion

53 FITOUSSI Jean-Paul et LE CACHEUX Jacques (dir.), L'état de l'Union européenne, La Flèche, Fayard, Presses de Sciences Po, 2007, p 71

54 Objectif ajouté en juin 2001 au Conseil européen de Göteborg

l'adaptabilité et le développement de marchés du travail inclusifs. Il sera financé par le FEDER et le FSE.

L'objectif « Coopération européenne » reprend le PIC INTERREG. Il est destiné à promouvoir la coopération transfrontalière, la coopération transnationale et la coopération interrégionale. Il est financé par le FEDER.

Pour la période de programmation, seuls deux fonds structurels demeurent : le FEDER et le FSE. Un nouveau fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et un nouveau fonds européen pour la pêche (FEP) seront créés et opèreront en dehors de la politique de cohésion. Le Fonds de cohésion, qui n'est pas un fonds structurels mais qui appartient à la politique de cohésion, demeure et ne s'adresse toujours qu'aux Etats membres ayant un RNB par habitant inférieur à 90% de la moyenne communautaire.

C'est l'objectif « compétitivité et emploi » qui intéresse l'OPAC Saône et Loire. En effet le zonage a disparu et tout territoire est concerné.

3) De nouveaux principes d'intervention et de nouvelles réglementations[55] : plus de simplicité et plus de stratégie

Un nouveau règlement est entré en vigueur pour les fonds structurels, il s'agit du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999.

Les principes d'intervention restent les même par rapport à la période précédente mais de nouveaux principes sont introduits : le principe de proportionnalité (il s'agit de moduler les obligations imputées aux Etats membres en fonction du montant des dépenses d'un programme opérationnel), l'égalité entre les hommes et les femmes, la non-discrimination, le développement durable et la concentration des fonds sur les priorités de Lisbonne[56]. Le principe de partenariat (pour la gestion et à chaque stade de la programmation) est étendu à tout organe approprié représentant la société civile, aux partenaires environnementaux, aux Organisations non-gouvernementales et aux organismes responsables de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Désormais, les projets devront faire l'objet d'une approche territorialisée. Les opérations isolées seront désavantagées par rapport à un projet établi selon une stratégie locale mêlant plusieurs acteurs.

Comme dit plus haut, la refonte de l'architecture générale des fonds structurels s'accompagne de l'adoption d'une approche stratégique destinée à orienter les financements vers des priorités ciblées. L'UE a adopté les orientations stratégiques communautaires en collaboration avec les Etats membres. Le Conseil de l'UE les a officiellement adoptées le 6 octobre 2006[57]. Les Etats membres définissent leur cadre de référence stratégique national (CRSN). En France, la DIACT en pilote la rédaction. Il définit des priorités politiques tout en proposant des éléments clés de mise en œuvre.

[55] Les informations de cette partie sont tirées de www.senat.fr (Politique régionale européenne pour 2007-2013 : les enjeux de la réforme pour les territoires) et du Guide de l'UE « La politique de cohésion 2007-2013 commentaires et textes officiels », janvier 2007, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes)

[56] 60% des dépenses de tous les Etats membres pour l'objectif convergence et 75% des dépenses pour l'objectif compétitivité régionale et emploi doivent être dévolus aux priorités de Lisbonne

[57] Décision du Conseil 2006/702/CE

Les DOCUP sont remplacés par des Programmes opérationnels (PO) qui présentent plus de souplesse dans la programmation car ils sont moins détaillés. Un PO couvre toute la période de programmation, ne concerne qu'un objectif et ne bénéficie du financement que d'un seul fond. Un PO doit contenir une analyse de la zone éligible, la justification des priorités retenues, les objectifs spécifiques des axes prioritaires, les plans de financement, la mise en œuvre des programmes, la liste indicative des projets. Les taux de cofinancement européen seront appliqués au niveau des axes prioritaires et non plus au niveau des mesures, ce qui autorisera certains lissages et facilitera la gestion financière. Les PO sont régionaux pour le FEDER, national pour le FSE. Chaque région définit ses priorités stratégiques. Les Etats membres réalisent des évaluations adaptées à leurs besoins. Une confiance accrue est accordée aux systèmes de contrôle des Etats membres lorsqu'ils sont les principaux contributeurs financiers des programmes de développement. Si la fiabilité de ces systèmes est assurée dès le début de la période, les audits des services de la Commission ne ont menés que dans des circonstances exceptionnelles.

Pour la période 2007-2013, le contrat de projet Etat-Région est ajusté aux dates de la programmation des fonds structurels. Le CPER est orienté sur trois axes forts : compétitivité, attractivité et développement durable et ses thématiques recoupent celles des programmes opérationnels du FEDER et du FSE. Cette concomitance des dates et des thématiques est une chance pour le financement et l'appui des projets.

En ce qui concerne la gestion financière, une nouvelle règle entre en vigueur pour simplifier la gestion des fonds : un programme correspond à un fonds. Le FEDER et le FSE peuvent alors financer de manière complémentaire et limitée les actions relevant du champ d'intervention de l'autre fonds. L'éligibilité des dépenses dépend désormais de règles nationales, sauf exceptions.

4) Les montants disponibles en hausse…

L'éligibilité des dépenses commencent au 1er janvier 2007. Le budget de la politique de cohésion connaît une augmentation de 64,3% par rapport à la dernière programmation. Les fonds structurels augmentent de 45,3% et le fonds de cohésion de 87,28%. Un total de 308,041 milliards d'euros est destiné à financer la politique régionale entre 2007 et 2013 dans le cadre des trois nouveaux objectifs. Cela représente 36% du budget total de l'Union européenne. Cet accord sur la budget 2007-2013 est intervenu entre les chefs d'Etat et de gouvernements lors du Conseil de Bruxelles les 15 et 16 décembre 2005 puis négocié entre le Conseil et le Parlement européen. L'objectif « Convergence » bénéficiera de 81,54% des ressources soit 251,163 milliards d'euros. L'objectif « Compétitivité et emploi » bénéficiera de 15,95% des ressources, soit 49, 13 milliards d'euros et enfin l'objectif « Coopération territoriale européenne » bénéficiera de 2,52% des ressources, soit 7,75 milliards d'euros[58].

5) …mais des montants en baisse pour la France et la Bourgogne

L'enveloppe globale dont sera dotée la France est inférieure de 20% par rapport à celle de la période précédente. (12, 6 milliards d'euros contre 16 milliards d'euros[59]).Selon la DIACT, sur cette enveloppe, 2,831 milliards seront attribués à l'objectif « Convergence »,

[58] Chiffres extraits de www.europa.eu , synthèse du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999

[59] GARACH Christophe et MAZON Romain, « Fonds structurels La programmation 2007-2013 peut commencer », La Gazette, 17 avril 2007

9,1 milliards à l'objectif « compétitivité et emploi » et 748 millions à l'objectif « Coopération territoriale ». Dans l'objectif « Compétitivité et emploi », intéressant l'OPAC Saône et Loire, 5,11 milliards seront consacrés au FEDER et 3,98 milliards au FSE. Les moyens mis à disposition du partenariat régional au titre du FEDER et du FSE correspondent aux trois quarts de ceux de la période 2000-2006. La dotation pour la région Bourgogne baisse de 40% en passant de 356,05 millions d'euros pour 2000-2006 à 250,29 millions d'euros. 85,62 millions d'euros seront dédiés au FSE et 164, 67 millions d'euros au FEDER.

Le CESR de Bourgogne a identifié un certain nombre d'enjeux pour la programmation 2007-2013 déclinés en sept thèmes qui répondent à la double exigence de compétitivité et de solidarité que sont : aménagement du territoire, infrastructures de transport et de communication ; développement rural, agriculture et sylviculture ; environnement et développement durable ; développement économique et innovation ; emploi et formation ; politiques sociales et tourisme et culture. Parmi tous ces thèmes et face à des financements en baisse, comment le logement social peut-il trouver des fonds ?

B) Ville et logement social : ce qui change

Les dix nouveaux Etats membres ont réussi à rendre le logement social éligible au FEDER. Pour les autres Etats membres, le FEDER est susceptible de cofinancer des opérations liées au logement social. En effet les villes les banlieues, suite aux évènements de novembre 2005 en France, sont devenues un enjeu européen. De plus un intergroupe intitulé « Urban logement » a été constitué au niveau du Parlement européen, il milite pour que les questions urbaines soient mieux prises en compte par les politiques européennes. La Commission européenne a également produit une communication sur le rôle des villes, dont une partie est consacrée au logement social. Enfin une nouvelle initiative, JESSICA, a était créée pour apporter son soutien au développement durable dans les zones urbaines.

1) Une grande avancée : l'éligibilité du logement social dans les dix nouveaux Etats membres

En décembre 2005, les chefs de gouvernements sont parvenus à un compromis par lequel le logement social a été pour la première fois expressément défini comme coût éligible au titre des fonds structurels[60].Le logement social est désormais éligible au titre de l'objectif « Convergence ». Cette disposition s'applique aux dix nouveaux Etats membres et dans une proportion limitée : 3% de la dotation des programmes opérationnels concernés ou 2% de la dotation totale du FEDER. Seront éligibles les immeubles de logement multifamilial ainsi que le parc des organisations de logement social (collectivité publique ou organisme à but non lucratif) situés dans des zones répondant à des critères économiques et sociaux spécifiques (taux de chômage élevé, croissance faible, délinquance juvénile…). Les opérations éligibles seront les suivantes : rénovation de logement multifamilial, rénovation de certaines parties structurantes des immeubles, les installations techniques, les opérations liées à l'efficacité énergétique incluant le changement des système de chaufferie, la distribution de la chaleur, l'isolation thermique, la promotion des énergies renouvelables et la mise à disposition de logements sociaux modernes.

Pour arriver à obtenir cette éligibilité, qui reste très encadrée, les nouveaux Etats membres ont fait pression sur la Commission européenne et le Conseil. Ils ont passé un accord afin de les convaincre de la nécessité de cette mesure : en effet, les centres viles se dégradent, le parc de logement existant est insalubre et une grande partie des classes

[60] Article 7 du règlement FEDER

moyennes quitte les centres villes. En parallèle se développe dans des zones urbaines une promotion immobilière qui ne suit aucune planification urbaine. Les logements locatifs publics dans les grands ensembles ont été partiellement vendus à des prix très faibles aux habitants. Ces derniers n'ont pas les moyens de les entretenir. Dans certains pays il n'existe pas de loi sur la copropriété. De plus le parc de logement connaît une très mauvaise isolation thermique et une faible efficacité énergétique[61]. Le Parlement européen a adopté tous les amendements nécessaire à l'éligibilité du logement social, convaincu de la nécessité de cette mesure.

Dans les autres Etats membres de l'Union européenne le logement n'est pas directement éligible aux fonds structurels en tant que tel. Il est à craindre que peu de fonds soient disponibles pour le logement social. Cependant la Communication de la Commission européenne sur les villes a dégagé un certain nombre d'objectifs pour les villes : rendre les villes plus attrayantes, soutenir l'innovation, l'esprit d'entreprise et l'économie de la connaissance, soutenir l'emploi et la formation, soutenir l'inclusion sociale, la gouvernance et le financement de la rénovation urbaine. Certaines activités liées au logement sont éligibles tels la réhabilitation des espaces communs, la démolition des bâtiment, les mesures de sécurité et de prévention de la délinquance, l'efficacité en matière d'énergie et d'eau et les mesures relatives à l'inclusion sociale, à la santé et l'éducation[62]. Ces activités doivent être menées dans le cadre d'une approche intégrée. La rénovation urbaine continuera à être cofinancée par le FEDER et le FSE.

2) L'initiative JESSICA : une aide aux projets de développement urbain durable

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas : soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines) est une nouvelle initiative visant à promouvoir les investissements durables dans les zones urbaines. Cette initiative fait l'objet d'une coopération entre la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement, la Banque de développement du Conseil de l'Europe et d'autres institutions financières internationales.

L'initiative JESSICA offre une possibilité, et non une obligation, pour les Etats membres et leurs autorités de gestion de consacrer une partie des sommes prévues dans les programmes opérationnels pour alimenter des fonds de développement urbain qui pourront soutenir des projets urbains (par exemple la rénovation de logements sociaux) notamment par l'intermédiaire de garantie de prêts. Ce dispositif est censé produire un effet de levier pour le financement du développement urbain intégré.

JESSICA permet à toute autorité de gestion d'allouer des crédits à un fonds de participation (qui peut être la BEI ou la Caisse des dépôts et Consignation) chargé d'accorder des prêts et garanties de capital à des fonds de développement urbain finançant des projets dans les zones urbaines. JESSICA permet aussi à l'autorité de gestion d'un programme d'attribuer directement des subventions à des fonds de développement urbain sélectionnés par appel à candidature

[61] Enumérations tirées de PUYOL Carine sous la direction de GHEKIERE Laurent, « Développement urbain durable et efficacité énergétique : comment inscrire vos projets dans la politique de cohésion de l'UE à 27 ? », Mode d'emploi des fonds structurels 2007-2013, 2007, p 15

[62] Enumérations tirées de PUYOL Carine sous la direction de GHEKIERE Laurent, « Développement urbain durable et efficacité énergétique : comment inscrire vos projets dans la politique de cohésion de l'UE à 27 ? », Mode d'emploi des fonds structurels 2007-2013, 2007, p 14

Les projets de développement urbain durable financés par JESSICA doivent :-faire partie intégrante d'une stratégie locale ou régionale de rénovation urbaine à long terme,-être clairement défini du point de vue technique,-présenter un caractère économiquement viable, -promouvoir le développement durable des collectivités locales et des zones urbaines défavorisées concernées.

Les objectifs de JESSICA sont : -aider les organismes publics à s'associer à des partenaires, notamment des entreprises privées, pour créer des fonds qui soutiendront les projets de rénovation et de développement urbains ; -fournir aux Etats membres et aux autorités de gestion une solution aux tâches complexes de financement de projets de rénovation et de développement en milieu urbain grâce à l'utilisation de fonds de roulement.

Les projets retenus peuvent concerner les infrastructures urbaines (par exemple les logements sociaux) mais aussi d'autres actions dans des domaines tels que les TIC, la maîtrise énergétique…

L'intérêt de JESSICA est d'introduire des éléments d'ingénierie financière mieux adaptés aux besoins de développement urbain à travers notamment les partenariats Publics privés (PPP). Les contributions des programmes aux fonds de développements urbains seront considérées comme des paiements éligibles dans le cadre du FEDER. Il devra encourager la mobilisation de ressources financières complémentaires. De plus, les fonds ainsi recouvrés pourront être réaffectés à d'autres projets urbains de façon à renforcer encore l'effet de levier de ces fonsd de développement urbain.

Initiative récente et n'ayant pas encore de retour sur expérience, JESSICA peut néanmoins s'avérer très intéressante pour les soutien au développement durable dans les zones urbaines. Il s'agit à l'organisme HLM de monter un projet avec les collectivités locales.

Les fonds structurels européens ont évolué envers le logement social de telle sorte que les nouveaux pays membres puissent bénéficier de dotations à ce sujet. Néanmoins ces dernières sont très encadrées. En ce qui concerne les autres pays, la Commission a rappelé que le logement social n'était pas éligible. Néanmoins il est possible de rattacher certaines de ces activités à des dépenses éligibles aux fonds structurels ou encore de passer par le bais des villes qui deviennent des priorités pour les dirigeants et instance européennes. Cependant, bien que simplifiée, la gestion des fonds structurels reste une entreprise compliquée. Il est donc nécessaire que l'implication des organismes de logements sociaux dans l'élaboration de dossiers soit valable. Il faut tenir compte de la baisse des sommes disponibles et du financement à la marge du logement social. Quelques thèmes sont néanmoins à explorer.

Chapitre 2 : Le rattachement de certains aspects de l'activité du logement social au système des fonds structurels

En France, le logement social n'est pas éligible aux fonds structurels. De plus, les fonds disponibles pour la France mais aussi pour la Bourgogne diminuent. Cependant des opportunités existent pour les organismes de logement social. Le rôle des villes est mis en avant par la Commission lors de sa communication publiée le 13 juillet 2006 sur la

politique de cohésion et les villes[63]. Les villes jouent un rôle capital pour poursuivre les objectifs de croissance et d'emploi. Les villes sont les moteurs des économies nationale et régionale, mais à côté de leur rôle d'acteur économique, elles disposent d'atouts majeurs pour promouvoir le développement local, la cohésion sociale et l'identité citoyenne et culturelle. La politique de cohésion inclue désormais le développement urbain durable. Il s'agit d'une approche intégrée ayant à la fois pour objectifs la cohésion sociale et économique, la suppression des obstacles à l'employabilité et à l'investissement et le renforcement des objectifs environnementaux. En matière de développement durable la Commission européenne a pour priorité clairement affichée la question énergétique. L'efficacité énergétique et les énergies renouvelables sont deux thèmes sur lesquels les organismes de logement social peuvent se concentrer car une grande partie des fonds structurels qu'ils pourront capter porteront dessus. La cohésion sociale est également une priorité de la Commission européenne et à travers le FSE les organismes de logement social pourront trouver des aides à leurs projets d'insertion sociale. Néanmoins ils n'en sont pas les premiers bénéficiaires. Enfin, une dernière thématique liée au logement social et mise en avant par la Commission européenne est les Technologies de l'information et de la communication (TIC). Les TIC sont un levier fort de développement dans l'économie, l'accès à la santé, la formation, la culture et les services publics. L'accès à la communication numérique pour le plus grand nombre, la mise en place de réseaux de communication neutres et non-discriminatoires sur un territoire et le développement des usages par les entreprises sont des actions qui peuvent être éligibles.

Ces thèmes sont les quatre points d'accès aux fonds structurels pour les organismes de logement social. La rénovation urbaine et la question énergétique sont les deux domaines où les possibilités s'avèrent les plus nombreuses. Néanmoins l'insertion sociale et le développement des TIC ne sont pas à négliger.

I- Problématiques urbaines et développement durable : les organismes de logement social ciblés

Le cadre de référence stratégique national pour la France porte une attention particulière aux problématiques urbaines, notamment aux quartiers en difficultés et affiche parmi ses priorités l'environnement et la prévention des risques dont le développement d'une plus grande efficacité énergétique et la promotion des énergies renouvelables. Ces deux points sont centraux pour la captation de financements via les fonds structurels pour les organismes de logement social.

A) La problématique de la rénovation urbaine

La prise en compte de l'action urbaine par les fonds structurels apparaît pendant la période de programmation 1989-1994. Dans le cadre des « actions innovantes » sont apparus les Programmes prioritaires urbains. La DG Regio a rédigé un document intitulé « Europe 2000 » qui dégage quelques concepts aujourd'hui bien connus tels la « banane bleue » ou « la diagonale aride ». Dans la période 1995-1999 les fonds structurels auront les mêmes domaines d'intervention mais une innovation va apparaître au sein des PIC, le PIC URBAN. En 1997 la DG Regio publie une communication « La question urbaine, orientations pour un débat européen », proposant d'introduire une perspective urbaine dans l'ensemble des politiques, qui sera suivie dans document de la Commission européenne intitulé « Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'UE ». Quatre grands

[63] COM (2006), 385 final

axes ressortent de ce cadre d'action : « renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes, promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines , protéger et améliorer l'environnement urbain vers une durabilité locale et globale, et contribuer à une bonne gouvernance urbaine en renforçant la capacité à agir »[64]. Suite à cela, le nouvel objectif 2 des fonds structurels 2000-2006 inclue les problèmes urbains et le PIC URBAN continue d'exister. Les problèmes urbains sont aussi présents dans le PIC INTERREG. Néanmoins URBAN ne concerne que neuf lieux en France, ce qui est peu selon Marie-Noëlle Liennemann[65]qui se demande pourquoi l'Europe s'intéresse tellement sur des secteurs industriels désaffectés ou lieu de s'investir dans des villes qui sont en état de friche urbaine ou qui sont en passe de le devenir. Dans le cadre du PIC URBAN, la Commission a créé en 2003 URBACT, un programme d'échange d'expériences entre acteurs du développement urbain. Ce programme répond à une forte demande des villes. C'est un outil d'échange et d'apprentissage. URBACT regroupe un grand nombre d'acteurs et connaît un grand succès. URBACT avait été prévu pour la période 2003-2006 mais il y a eu de nombreuses demandes de prolongations. Le PIC URBAN a disparu de la programmation 2007-2013 en tant que programme autonome mais la dimension urbaine est désormais insérée dans le cadre du règlement général sur les fonds structurels. La Commission souhaite la « méthode URBAN »[66] continue à s'appliquer, c'est à dire chercher à résoudre les différents problèmes d'un territoire selon une approche intégrée et globale (article 8 du règlement du FEDER). La démarche pourra comprendre des actions d'amélioration de l'environnement physique (y compris les espaces urbains dégradés), la protection du patrimoine historique et culturel, la promotion de l'esprit d'entreprise et de l'emploi local, le développement social et les services à des groupes de population spécifiques.

1) La place de la rénovation urbaine dans les fonds structurels

L'éligibilité aux fonds structurels des projets intégrés de renouvellement urbain a été reconduite jusqu'en 2013. la Communication de la Commission européenne du 13 juillet 2006 met l'accent sur certains aspects spécifiques de la dimension urbaine qu'il est pertinent de renforcer dans la nouvelle politique de cohésion. Le logement y occupe une place entière. La Commission énumère un certain nombre d'actions éligibles dans le cadre de l'objectif convergence et de l'objectif compétitivité et emploi. De nouveaux instruments, nés de la coopération entre la Commission et la Banque Européenne d'Investissement, tels que JESSICA, permettent de financer des projets dans un cadre plus large de développement urbain. Selon Michel Delebarre[67], c'est aux Etats membres de savoir saisir les opportunités pour faire profiter le logement des instruments de la politique de cohésion communautaire.

L'objectif « Compétitivité régionale et emploi » vise à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions ainsi que l'emploi par, entre autres et en ce qui concerne le logement social, le soutien à l'innovation, la protection de l'environnement et l'inclusions sociale (par le biais de la rénovation urbaine). Selon un document de travail de la Commission

64 JAFFRE Alain, « Le renouvellement urbain et les objectifs de cohésion sociale et territoriale en Europe », in Les cahiers du GRIDAUH, L'Europe et l'habitat social, Orléans, série Droit de l'habitat colloque des 5 et 6 décembre 2000, 2001, p99

65 Vice-Présidente du Parlement européen, « Un projet social pour les villes en Europe ? », in ibid

66 Inforegio panorama, « Les villes pour la croissance, l'emploi et la cohésion l'action urbaine des fonds structurels », n°19, avril 2006, Union européenne Politique régionale

67 DELEBARRE Michel, Président du Comité des Régions, Intervention lors de la conférence CECODHAS/CdR « L'habitat social : un outil au service de la cohésion de l'UE », Bruxelles, le 31 janvier 2007, p5

européenne du 17 février 2006, une attention particulière sera portée à certains territoires communautaires dont les villes en tant que moteurs de la croissance et de l'emploi et en tant que zones où il existe les plus grandes disparités socio-économiques en Europe. Bien que le logement en tant que tel ne constitue pas une activité éligible, certaines activités qui y sont liées peuvent être cofinancées telles que la réhabilitation d'espaces collectifs, la démolition de bâtiments en cours de dégradation, des mesures de sécurité et de prévention de la délinquance…Ces activités doivent toujours être menées dans le cadre d'un plan de développement intégré à long terme pour la zone concernée. Selon l'USH, l'accent doit être mis sur la création de nouvelles activités économiques ou sur l'amélioration de la qualité environnementale globale dans la zone. Le CRSN évoque les questions urbaines et son objectif sur ces questions est de lier la revitalisation des quartiers en difficulté à la dynamique de développement de l'agglomération. La priorité sera accordée aux démarches ayant une valeur d'innovation ou d'exemplarité, à l'expérimentation de stratégies intégrées et participatives de revitalisation urbaine et aux démarches en faveur de la régénération des quartiers souffrant de problèmes économiques, sociaux, environnementaux, en cohérence avec le développement global de l'aire urbaine.

La rénovation urbaine consiste aussi en la politique du logement. Or en terme de rénovation urbaine les financements communautaires se portent essentiellement sur les investissements dans les structures matérielles et immatérielles notamment dans les transports, la gestion des déchets, l'éducation et la formation, les technologies de l'information et les réseaux de télécommunication.

Selon Marie-Noëlle Liennemann , l'Europe a déjà agit pour les villes par l'intermédiaire du social : lutte contre le chômage, insertion des jeunes, égalité professionnelle et égalité hommes/femmes. Cependant, en ce qui concerne la rénovation urbaine, les fonds sont toujours plus difficile à obtenir comme le montre le PO de la Bourgogne pour 2007-2013.

2) La rénovation urbaine dans le Programme Opérationnel de la Bourgogne : de moins en moins d'opportunités pour les organismes de logement social

Le Programme Opérationnel de la région Bourgogne a pris du retard dans sa validation par la Commission européenne. Sensé être validé au printemps 2007, il ne l'était toujours pas à l'été 2007. Sa validation par la Commission est prévue selon le SGAR de la région Bourgogne pour le mois de septembre 2007, or, selon Carine Puyol de l'antenne de l'USH à Bruxelles,380 des 400 programmes opérationnels en Europe ne sont toujours pas validé et il y a peu de chances qu'ils le soient tous en septembre. C'est donc à partir du PO prévisionnel (version 6) que l'analyse des possibilités pour l'OPAC Saône et Loire a été effectuée.

En ce qui concerne la rénovation urbaine elle fait l'objet d'une mesure. Cette mesure appartient à l'axe prioritaire n°3[68] intitulé « Développement des territoires » qui souhaite répondre aux deux enjeux suivants : permettre aux territoires d'accroître leur compétitivité et développer durablement les territoires urbains et ruraux. La mesure 3.4 est intitulée « Rénovation urbaine des quartiers en difficulté ». Le but est de réparer un tissu urbain dégradé et d'amplifier une dynamique d'activité sur ces quartiers. Cette mesure ne sera applicable que pour les opérations réalisées dans certains quartiers : en Zone urbaine sensible (ZUS) au sens de l'agence nationale pour le renouvellement urbain (ANRU) ou pour les quartiers conventionnés avec l'ANRU, en Zone franche urbaine (ZFU) ou en zone

[68] L'axe prioritaire n°3 sera financé à hauteur de 67,6 millions d'euros, soit 36,4% de l'enveloppe du PO FEDER de la région Bourgogne

éligible à un CUCS (Contrat urbain de cohésion sociale). La mesure 3.4 La mesure 3-4 recouvre les trois actions suivantes :

-les opérations permettant le développement d'activités économiques et commerciales (actions 3-4-a). L'objectif est double : diversification de l'espace urbain et création d'emploi/maintien-création d'activités. L'intervention du FEDER portera sur les opérations d'aménagement permettant le développement d'activités économiques (présentation d'un programme élaboré par le maître d'ouvrage sur la base d'un diagnostic des besoins de développement et d'adaptation) et sur les opérations urbaines collectives de développement de l'artisanat et du commerce et enfin sur le soutien au développement des services par le secteur privé par un soutien à la création et à l'amélioration des équipements des services de santé notamment par leur regroupement et par un soutien à l'aménagement et l'équipement de locaux pour l'accueil d'entreprises se service et d'entreprise d'insertion. Une convention avec les collectivités territoriales et les partenaires concernés précisera les objectifs, le périmètre, le programme d'action le calendrier et le plan de financement. L'ensemble des dossiers financés dans le cadre d'un même projet devra faire l'objet d'une présentation groupée.

-réalisation d'équipements publics offrant des services à la population (action 3-4-b). Cette mesure doit permettre aux habitants des quartiers urbains dégradés de bénéficier du même niveau d'accès aux services que d'autres parties d'une même agglomération. Une autre typologie des projets à soutenir est celle d'infrastructures phare de service s'implantant sur ces quartiers.

Les actions suivantes seront soutenues :-aide à la création de services collectifs essentiels à la population (acquisition de locaux et travaux de construction et d'aménagement pour la mise en place de structures d'accueils pour les enfants, les jeunes, les femmes et les personnes défavorisées et/ou marginalisées ; aide au développement de plate-formes multi-services, points d'écoutes, réseaux…) ; -encourager l'implantation d'équipements publics (réalisation ou amélioration d'équipements culturels ou sportifs, à condition qu'ils soient des éléments d'attractivité pour l'ensemble de la population de l'agglomération ; réalisation de lieux multimédias afin de favoriser l'accès des habitants aux TIC) ; -promouvoir des transports urbains collectifs propres et durables (concevoir des aménagements favorisant leur accès)

-Améliorer l'accessibilité des espaces publics (action 3-4-c). L'intervention du FEDER pourra porter sur les opérations d'information, de communication, d'ingénierie à la mise en œuvre de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 précitée en ce qui concerne la restructuration, l'adaptation, et l'équipement des espaces publics.

Les projets seront sélectionnés selon trois critères[69]essentiellement sociaux et environnementaux.

[69] Le critères de sélection des projets : 1/seront privilégiés les projets ayant une vocation d'insertion sociale ou qui sont fortement créateurs d'emplois. 2/les projets ne pourront être retenus que si ils satisfont simultanément aux critères suivants : -impact positif sur l'emploi et l'insertion sociale ; impact positif sur la mixité sociale ; la localisation (pré-citée) -pour les équipements et les espaces publics : intégration de critères de qualité environnementale dans la conception et la construction (respect des critères d'éco-conditionnalité et priorisation des circulations piétonnes et cyclables) -présentation de la stratégie mise en œuvre pour la ville et les quartiers : les projets devront être cohérents avec cette stratégie. -impact sur la qualité de vie (densité des services, enquête de satisfaction, accessibilité des personnes à mobilité réduite, sécurité) 3/Le FEDER ne pourra intervenir que sur les projets respectant les dispositions de l'article 41 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

D'après l'USH Bourgogne[70], seulement quatre projets pourront être financés pour la rénovation urbaine en Bourgogne. (treize projets sur quinze sont des projets ANRU). Il y aura certainement un projet par département qui sera retenu. Les projets seront à faire assez vite.

Le SGAR de Bourgogne a informé l'OPAC fin juillet que la Commission européenne était en train de revoir l'intégrité de cette mesure qui ne lui convient pas. Les actions soutenues ne seront que les équipements pour attirer les entreprises et les bâtiments à usage économique. Les possibilités de cofinancement espérées pour les organismes de logement social dans cette mesure, qui déjà étaient peu nombreuses et très périphériques à leur activité, ont presque disparues. Il leur reste à se concentrer sur les mesures d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables pour les bâtiments.

B) L'efficacité énergétique et les énergies renouvelables : priorités européennes

La politique énergétique constitue une priorité de l'UE. Le 10 janvier 2007, la Commission a adopté un « paquet énergie » qui consiste en une dizaine de documents stratégiques traitant d'une série de thèmes liés à la politique énergétique communautaire. La Commission a pour objectif de réduire de 20% la consommation actuelle d'ici à 2020. La thématique du logement est présente dans la politique énergétique. L'habitat, avec le secteur tertiaire est le principal consommateur d'énergie. Les efforts des organismes de logement social sont, selon Carine Puyol[71], à concentrer sur la question énergétique, qui représente une priorité clairement affichée par la Commission européenne.

1) Le logement : élément clé dans la politique énergétique[72]

« Dans son plan d'action sur l'efficacité énergétique adopté en octobre 2006, la Commission rappelle que le plus gros potentiel d'économie d'énergie se trouve dans le secteur de l'habitat où il est estimé à 27% de l'énergie utilisée »[73]. En préalable à ce plan d'action, la Commission européenne avait publié un livre vert « Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable »[74]. La stratégie proposée vise trois grand objectifs : la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité énergétique et la durabilité environnementale. Un certain nombre de propositions de la Commission concerne directement le logement social. Par exemple, la Commission proposera d'étendre le champ d'application de la directive relative à la performance énergétique des bâtiments en 2009. Elle proposera également des prescriptions minimales communautaires applicables à la performance des bâtiments neufs et rénovés.

Proche des acteurs, les régions contribuent pour beaucoup à la réalisation des objectifs énergétiques européens. Face à la raréfaction de certaines énergies et à leur augmentation de prix, au changement climatique et à la dépendance énergétique,

[70] Rencontre avec Anne Mourlon, chargée de mission à l'USH Bourgogne. Ces informations ne sont qu'un avis personnel.

[71] PUYOL Carine, « Le logement social et les fonds structurels 2007-2013 : le renouvellement urbain et la performance énergétique », in *Logement social et Union européenne*, Commission de l'USH, Bordeaux, 20 septembre 2006

[72] **Les informations de cette partie sont tirées du magazine Inforegio panorama intitulé « Energie et développement régional », Politique régionale de l'UE,n°20, septembre 2006**

[73] DELEBARRE Michel, Président du Comité des Régions, Intervention lors de la conférence CECODHAS/CdR

[74] COM (2006) 105 final

l'UE a décidé de fonder une politique énergétique durable dont les pierres angulaires sont l'efficacité énergétique, les sources d'énergie renouvelables et les technologies énergétiques novatrices. Au niveau régional, les sources d'énergie qui sont disponibles peuvent se révéler un facteur économique important pour un développement régional positif. De même, l'efficacité énergétique se réalise principalement au niveau local. Les stratégies énergétiques régionales s'inscrivent dans le cadre de l'intégration européenne mais aussi les régions, en tant qu'acteurs économiques, développent investissement, sécurité d'approvisionnement, avantages écologiques et emplois. Le bois-énergie, la cogénération, la biomasse, l'énergie géothermique, l'énergie éolienne, l'électricité verte et le biodiesel sont les énergies à développer, développement encouragé par la Commission européenne. L'efficacité énergétique pourrait permettre à l'UE d'économiser 60 milliards d'euros par an soit la consommation énergétique actuelle de l'Allemagne et la Finlande réunies.

Le secteur du bâtiment est un gisement d'efficacité énergétique. Les bâtiments sont responsables de 40% de la consommation européenne d'énergie. La directive « Bâtiments »[75] vise à garantir que les normes européennes soient en faveur de la réduction de la consommation énergétique. Un cadre légal important a vu le jour mais un rôle important est également donné aux stratégies d'information correspondantes, vis à vis des usagers des bâtiments et des acteurs liés au secteur. Les régions, proches des citoyens et des opérateurs économiques, ont pour devoir d'apporter leur contribution à des réalisations de bâtiments efficaces, durables et agréables.

On retrouve dans le PO du FEDER de la région Bourgogne cette préoccupation des questions énergétiques de part le nombre de mesures qui cofinances les actions en terme d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables.

2) La part belle des mesures énergétiques dans le programme opérationnel de la Bourgogne

Les mesures concernant l'efficacité énergétique et les énergies renouvellables occupent une grande partie du PO de la Bourgogne. Cela montre l'intérêt partagé de la région Bourgogne avec l'UE pour la politique énergétique.

Dans le PO de la région Bourgogne l'axe n°1[76] intitulé « Innovation et économie de la connaissance » comprend la mesure 1-1 : « accompagner les pôles et les filières-clés » et l'action 1-1-a « accompagner les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence et les filières-clés ». Dans ce cadre, l'OPAC pourrait peut-être inscrire son action dans le cadre de la filière bois car la direction souhaite développer une gamme de produits bois et arriver à produire 20% des opérations annuelles en bois. Plusieurs actions pourront être soutenues par le FEDER et le FEADER, notamment dans le cadre de la valorisation de la ressources, l'amélioration de la compétitivité des entreprises et le développement de nouveaux marchés. Rentre dans ce cadre l'objectif de structurer et de développer une filière bois-construction (valorisation par la constructions de logements par exemple). La prise en compte des enjeux de la filière bois et du bois construction pourra conduire à mettre en œuvre certaines actions dont le soutien aux maîtres d'ouvrage d'opérations exemplaires, tant pour l'ingénierie que pour l'investissement ou encore le soutien aux projets de recherche et développement liés au bois-construction.

La mesure contient également l'action 1-1-c « accompagner des projets de recherches et développement entre plusieurs entreprises et au moins un centre de recherche ».Pour

[75] Directive sur la performance énergétique des bâtiments, 2002/91/CE

[76] L'axe n°1 sera financé à hauteur de 68,5 millions d'euros soit 36,5% de l'enveloppe FEDER du PO de la Bourgogne

être éligible, un projet doit rassembler plusieurs critères[77]. L'OPAC fait de la recherche et de l'expérimentation sur deux opérations (utilisation de la plaquette forestière en isolation mélangée avec de la chaux et isolation en extérieur avec un nouveau procédé) et pourrait éventuellement dans le cadre de nouvelles expérimentations rentrer dans le cadre de cette mesure. Par ailleurs seront encouragés les projets développant de nouvelles compétences ou de nouveau produits au regard des grands questionnements du développement durable (défi énergétique, produits et procédés sobres et propres…)

Selon le SGAR de la région Bourgogne, l'OPAC peut obtenir des subventions uniquement si il est maître d'ouvrage d'opération exemplaire. Une vingtaine d'opérations sur les deux années de financement 2006 et 2007 utilisent le matériau bois en structure. Ces opérations représentent 171 logements, soit un peu plus de 12 % de la production globale de logements neufs, y compris les projets ANRU.

L'Axe prioritaire n°2[78] « Valorisation du patrimoine environnemental » concerne tout particulièrement un organisme tel que l'OPAC. Les subventions obtenues pourront être complétées par celles de la Région et de l'ADEME.

La mesure 2.1 « développer la gouvernance environnementale et l'évaluation des politiques publiques » porte sur les actions d'information, de sensibilisation et de vulgarisation des actions exemplaires visant à mettre en œuvre la stratégie régionale de développement durable, les actions de mise en réseau de l'information et des acteurs dans de telles démarches, les actions d'animation pour la mise en place de démarches locales de développement durable et les initiatives visant à développer les démarches de développement durable et la culture de l'évaluation environnementale des politiques locales[79].

L'OPAC peut s'inscrire dans cette mesure avec des actions telles que « éco-locataire » qui a consisté en des actions sur le terrain auprès des locataires sur le thème du développement durable ou encore « qualicont@ct », qui est une action globale d'amélioration de la qualité des prestations de l'OPAC en interne et en externe et qui a occasionné des actions telles que la diffusion aux nouveaux locataires de pack économiseur d'énergie avec guide de bonne conduite.

La mesure 2.2 : « Réduire la dépendance énergétique et lutter contre le changement climatique » recouvre quant à elle quatre actions :-soutenir la mise en place d'une filière bois-énergie complète, -développer les autres énergies renouvelables (solaire thermique, solaire photovoltaïque, microhydraulique, biogaz, éolien),-promouvoir l'efficacité énergétique (favoriser l'émergence de bonnes pratiques énergétiques et de technologies

[77] Les critères sont les suivants : -être collaboratif et rassembler au moins une entreprise et un laboratoire ou un organisme de formation ;-être pilotée par des entreprises industrielles, réalisant des travaux de recherche et de développement, issues de l'industrie ou des services à l'industrie ;-avoir pour objet le développement d'un ou de nouveaux produits ou services, à fort contenu innovant, conduisant à une mise sur le marché à un terme ne dépassant pas 5 ans à compter de la fin du programme de recherche ;-avoir été sélectionné par un pôle ou une filière ;-présenter des retombées en termes économique pour la région, en termes d'emploi, d'investissement et de structuration d'une filière.

[78] L'axe n°2 sera financé à hauteur de 43 millions d'euros soit 23,2% de l'enveloppe FEDER du PO de la Bourgogne

[79] Les critères de sélection des projets sont :-leur impact (qualité et nombre de personnes visées),-la pertinence des actions d'information, de sensibilisation et de vulgarisation et de mise en réseau des acteurs,-le public-cible de l'action financée doit être collectif ou constituer un relais d'opinion : personnel et décideurs des CL, de l'Etat, des établissements publics, des chambres consulaires, des associations., -l'action financée doit s'appuyer sur la déclinaison des enjeux environnementaux présentés dans le profil environnemental régional mis à jour en 2006,-les thèmes abordés doivent se trouver parmi une série citée p. 143 du PO

performantes en matière d'énergie en soutenant dans tous les secteurs d'activités des opérations exemplaires d'efficacité énergétique et environnementale);-développer les démarches intégrées d'efficacité énergétique et environnementale dans le cadre de la construction ou de la réhabilitation des bâtiments à travers les aides à la décision dans le cadre d'actions collectives, les aides aux assistances à maîtrise d'ouvrage et aux missions de conseil dans le cadre d'actions collectives, les aides à l'investissement pour des opérations exemplaires. Ces opérations doivent conduire à des réalisations pratiques et accessibles et montrer la faisabilité de projets innovants. Du début à la fin des projets, la dimension « communication » doit être très présente. L'OPAC Saône et Loire présentent plusieurs actions qui pourraient rentrer dans le cadre de cette mesure comme par exemple l'installation de chaudières-bois, de pompes à chaleur, de panneaux photovoltaïques… En revanche beaucoup de ces actions ont lieu sur des logements neufs et non en réhabilitation.

La mesure 2.3 « Accompagner les projets expérimentaux liés aux énergies renouvelables » soutien les projets expérimentaux liés à la filière bois-énergie et les projets expérimentaux liés aux bioénergies.

Enfin, la mesure 2.5 intitulée « Promouvoir les technologies propres au sein des entreprises » recouvre les trois actions suivantes :favoriser les démarches intégrées de management environnemental[80], soutenir les filières d'élimination et de traitement de déchets et promouvoir des modes de production et de consommation moins émetteurs et plus économe. Parmi les bénéficiaires de ces actions se trouvent les établissements publics. Parmi les actions éligibles, l'OPAC peut faire valoir le système de tri sélectif mis en place avec le collectivités locales.

La rénovation urbaine est une voie qui aurait pu être très bénéfique pour les organismes de logement social, d'autant plus que la Commission européenne reconnaît le rôle important des villes dans la cohésion sociale et territoriale. Or, au vu des actuelles modifications de la Commission européenne sur la mesure de rénovation urbaine du PO de la Bourgogne, les marges de manœuvre vont être très faibles. C'est dans le domaine de la performance énergétique et des énergies renouvelables que les financement s'avèrent être les plus importants. Néanmoins, les actions en faveur du développement des TIC ont aussi une place importante dans les fonds structurels. Enfin, le fonds social européen apporte quelques perspectives de financements en termes d'insertion pour les organismes de logement social

II- Les autres opérations des organismes HLM pouvant être financées par les fonds structurels.

L'accès aux TIC et la formation sont deux problématiques abordées par la stratégie de Lisbonne. Les organismes de logement social peuvent être des acteurs importants dans l'accès aux TIC pour leurs locataires. De plus, ils peuvent développer leur réseau et offrir via Internet des services aux locataires. En ce qui concerne la formation, les organismes de logement social peuvent être concernés par l'insertion en faisant travailler des personnes

[80] Il s'agit de faire évoluer les approches managériales en assurant la promotion et l'accompagnement de ces démarches : approche QSE, démarche d'éco-responsabilité, éco-conception, bilan-carbone, plan de déplacement ; en accompagnant les entreprises dans des campagnes d'information en direction des consommateurs, des donneurs d'ordres publics afin de stimuler l'offre et la demande de produits plus respectueux de l'environnement ; en communicant sur des réalisations exemplaires ou démonstratives et en organisant des échanges sur des pratiques.

en difficulté pour trouver du travail ou encore comme toute autre entreprise par ses actions envers ses employés.

A) Les Technologies de l'information et de la communication : point fort de la stratégie de Lisbonne

La stratégie de Lisbonne insiste sur le retard européen à combler en matière d'économie de la connaissance. Les entreprises sont amenées à développer l'utilisation des TIC en parallèle de la lutte contre l'exclusion sociale et numérique.

1) Le développement des TIC pour réduire la fracture numérique et encourager l'usage par les entreprises

L'accès aux TIC est reconnu comme un important moteur de développement de l'économie de la connaissance. En 2005, près de la moitié des ménages étaient connectés à Internet dans l'ensemble de l'UE. Cependant il existe une grande différence entre les pays. Aux Pays-Bas, au Danemark ou en Suède, ce sont presque 70% des ménages qui sont connectés. En Lituanie, République tchèque, Hongrie, Slovaquie et Grèce, seulement 20% des ménages ont accès à Internet. Dans les Etats membres eux-mêmes, les différences sont frappantes entre les différentes régions. En ce qui concerne la couverture du haut débit, la disponibilité est de 90% dans les ménages urbains de l'UE des quinze contre 60% dans les ménages ruraux[81].

Face à ces disparités, l'UE souhaite réduire la fracture numérique et que le plus grand nombre de ménage puisse avoir accès à Internet de chez eux et puissent bénéficier de services en ligne. Pour l'UE qui œuvre en faveur du développement et de l'attractivité des territoires, la question de l'accès au très haut débit est primordiale pour le développement économiques et les usages privés.

Le développement de l'usage des TIC est égalé encouragé dans les entreprises. Le programme opérationnel de la Bourgogne insiste sur la diffusion de l'accès au haut débit et aux services numériques mais va également dans le sens d'un accompagnement des entreprises dans des démarches d'intégration de nouveaux outils adaptés à leurs besoins. Est aussi encouragé l'amélioration de l'usage des TIC pour une meilleure connaissance des territoires et anticiper les changements et assurer la cohérence des actions publiques.

2) Les TIC dans le programme opérationnel de la Bourgogne donnent à l'OPAC plusieurs perspectives

Les mesures concernant les TIC dans le PO de la Bourgogne laissent entrevoir à l'OPAC plusieurs possibilités de cofinancements de ses projets en cours ou à venir.

L'axe prioritaire n°3 : « Développement des territoires » du PO de la Bourgogne présente une mesure intitulée « Technologies de l'Information et de la Communication : infrastructures et usages ». Cette mesure prend pour point de départ le fait que les TIC sont un levier fort de développement dans l'économie , dans l'accès à la santé, à la formation, à la culture et aux services publics. C'est un enjeu de mobilité qui doit être développé sous quatre angles :-le renforcement de la cohérence et l'augmentation de la couverture des infrastructures haut débit ;-le développement des usages des TIC

[81] Les données de cette partie sont tirées de « La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion », quatrième rapport d'étapes sur la cohésion, Commission européenne, juin 2006, Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes

par les entreprises en recherchant de nouvelles solutions innovantes, plus efficaces et fédératrices ;-le développement d'une filière TIC bourguignonne qui sera d'une part source de création de richesse et d'emplois et d'autre part qui permettra d'accompagner les entreprises régionales dans le développement de leurs usages ;-rendre ces technologies accessibles aux habitants.

La mesure recouvre l'action suivante qui peut concerner l'OPAC : « infrastructures : faciliter l'accès de l'ensemble des Bourguignons à la communication numérique »

La Bourgogne doit améliorer son classement dans les différentes statistiques d'accès à l'Internet et aux usages innovants.

L'intervention du FEDER portera prioritairement sur : la mise ne place de réseaux de télécommunication neutres et non-discriminatoires sur un territoire ; la constitution de plate-formes régionales ou territoriales de services administratifs, pédagogiques, de mise en réseau d'acteurs, etc.

Les critères de sélection du projet sont : extension de l'accès à très haut débit aux nouveaux services, réduction de la fracture numérique (réseaux, services, usages), contribution au développement économique et au rééquilibrage territorial, cohérence avec les schémas TIC existants.

L'OPAC n'a pas aujourd'hui de réelles actions dans ce domaine. Il n'y a pas de plan d'action défini. L'OPAC pourrait avoir des actions en collaboration avec les collectivités locales pour aider les personnes qui n'ont pas accès à Internet et qui sont dans une zone couverte et pour couvrir les lieux où le haut débit n'est pas disponible. Le problème est que les actions ne sont pas coordonnées.

La mesure contient également une deuxième sorte d'action qui est le développement des usages par les entreprises. Il s'agit de mettre en oeuvre plusieurs dispositifs visant à simplifier l'approche des TIC par les entreprises et à les accompagner dans une démarche d'intégration d'outils les plus proches de leurs besoins et des exigences fixées par leur stratégie :-mailler le territoire par un réseau de centres de ressources et de formation travaillant en cohérence et en coordination ; conforter et renforcer ce réseau par des moyens mobiles et virtuels ;-développer et promouvoir des outils pratiques pour les entreprises utilisatrices ;-encourager les travaux avec les « collectifs » d'entreprise afin de construire et diffuser les outils et les usages les plus adaptés aux besoins des métiers, des filières ou des fonctions dans l'entreprise ; accompagner la mise en place de ces « objectifs » cohérents et la participation des entreprises à ces collectifs ;-habituer et inciter les entreprises à utiliser les TIC en multipliant les expériences de dématérialisation des tâches administratives et de dématérialisation des marchés publics et privés ;-développer l'observation des usages numériques en Bourgogne afin d'évaluer la situation, d'identifier les freins et d'orienter les actions.

L'OPAC Saône et Loire présent beaucoup de projets internes TIC.

L'OPAC met en place d'un centre d'appel (« qualicont@ct ») qui vise à améliorer la qualité de services aux locataires mais qui présente également une partie infrastructure/ informatique qui sera mise en place en octobre 2007. Le site Internet permettra aux locataires de connaître les montants des avis d'échéances, l'état de la dette… et aux demandeurs de logements de faire des demandes via Internet.

Un plan d'entretien du patrimoine, progiciel qui permet de mieux suivre l'état technique des 30 000 logements, est en cours.

En 2008, il est prévu la mise en place de la téléphonie sur IP. La téléphonie n'empruntera plus un canal classique mais le même canal que les données informatiques. C'est un projet interne qui modifiera les infrastructures réseau. Ce projet permettra d'avoir plus de fonctionnalités et de tout avoir sur le micro-ordinateur (messages vocaux, mails…).

Un projet de visio-conférence est également lancé. Il permettra d'éviter aux agences de se déplacer au siège. Cela a déjà été expérimenté pour le Comité de direction auquel participent des membres de différentes agences sur le territoire. Ce projet demande une grosse évolution en termes d'infrastructures. C'est un système assez coûteux qui ne sera pas vite amorti. Ce projet comporte différents avantage que sont la productivité, le développement durable (évitement de déplacements), des économies sur les déplacements, la sécurité due aux déplacements évités. Pour l'OPAC c'est un projet emblématique.

La gestion électronique des documents est prévue pour 2008 et consiste en la dématérialisation d'un maximum de documents.

Un Projet de Business Intelligence va voir le jour en 2008. Il s'agit de la mise en place d'un progiciel qui permettrait d'automatiser les tableaux de bord et qui permettrait de faire les liens entre les données (exemple : taux de vacance et revenus des locataires…)

A terme l'OPAC aura un portail qui sera ouvert aux salariés, aux locataires, aux demandeurs de logements, aux élus du CA, aux fournisseurs et aux partenaires. C'est un périmètre plus étendu que « qualicont@ct ».

Un projet ambitieux avec le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) est envisagé. Il serait intéressant de disposer du même système d'information géographique. Cependant c'est un travail très long à faire. Si cela était mis en place, beaucoup de possibilités seraient ouvertes, la géolocalisation étant un pré-requis au développement de nombreux projets. La géolocalisation peut être liée au développement durable par exemple: il est possible de localiser géographiquement les bâtiment et de voir quelle consommation est réalisée, quelle est la perte de chaleur…Une localisation géographique des bâtiments pourrait également être croisée avec la base de données « risques naturels ».

Une dernière mesure est le développement des usages par les acteurs locaux et institutionnels. Cette action vise à améliorer l'usage des TIC pour une meilleure connaissance des territoires, anticiper les changements et assurer la cohérence des actions publiques. L'intervention du FEDER pourra porter sur certaines opérations dont la mise en place une plate-forme d'échanges pour faire émerger des pratiques homogènes de partage et de production de données et le partage des référentiels géographiques communs (ce qui rappelle le principe évoqué plus haut de la géolocalisation) et l'accompagnement les projets utilisant les TIC pour améliorer l'accès aux services à la population. Un cofinancement du FEDER sera possible, entre autres, pour l'accès de proximité à certaines prestations des services sociaux. Ces dispositifs permettent une réponse technologique de proximité à des besoins des habitants isolés en grande difficultés. Les projets sélectionnés devront s'inscrire dans une démarche coordonnée à l'échelle d'un territoire de projet.

L'OPAC a un projet de « e-administration ». Il s'agit de rendre possible par Internet des démarches des locataires ou demandeurs de logements auprès de l'OPAC. Par exemple, le locataire a le droit de voir la facture qui sert à faire la régularisation des charges. C'est techniquement envisageable mais c'est un projet qui demande beaucoup de mobilisation de ressources humaines.

L'OPAC Saône et Loire présente beaucoup de projets internes intéressants qui rentrent dans le cadre des cofinancement FEDER. Néanmoins, les règlements d'intervention

préciseront, si une structure telle que l'OPAC est assez importante pour cofinancer ses projets internes. En revanche, il n'y a pas de projets précis et coordonné à l'heure actuelle pour favoriser l'accès à l'Internet des locataires, seulement une possibilité pour ceux qui y ont accès d'avoir prochainement accès à des services de l'OPAC via le web.

B) Le fonds social européen : quelles opportunités ?

Pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi », les autorités françaises ont établi un programme opérationnel du fonds social européen qui a été validé par la Commission européenne le 9 juillet 2007. La concentration thématique pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi » porte sur quatre priorités :-augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises ;-améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi et des personnes inactives, la prévention du chômage, le prolongement de la vie active et l'augmentation de la participation au marché du travail des femmes et des migrants ;-renforcer l'inclusion sociale des personnes défavorisées et lutter contre la discrimination ;-Mobiliser pour les réformes en matière d'emploi et d'inclusion.

L'enveloppe du Programme national FSE attribue 105 155 787 € à la Bourgogne

1) Les politiques nationales, régionales et locales en matière d'emploi, de formation et d'insertion professionnelle

L'objectif général de ces politiques est de développer l'emploi par le soutien à la création d'entreprises, l'aide à la création d'emplois par les demandeurs d'emplois et en rendant le travail plus rémunérateur en le revalorisant.

Encourager l'accès ou le retour à l'emploi peut se faire par différents moyens qui seront soutenus par le FSE :-renforcer la coordination des services de l'emploi, -favoriser la création d'emplois et l'esprit d'entreprise, -agir dur l'attractivité du travail,-sécuriser les trajectoires professionnelles,-nécessité d'une nouvelle approche intergénérationnelle.

Le FSE soutiendra les actions d'amélioration du fonctionnement du marché du travail qui sont les suivantes :-mettre en réseau des centres de recherche, universités, entreprises ;-anticiper et accompagner les mutations économiques sur les territoires ;-rationaliser les dispositifs d'insertion en tenant compte des logiques territoriales ;-renforcer le dialogue social.

En ce qui concerne l'investissement dans le capital humain en améliorant l'efficacité de la formation en veillant notamment à l'insertion des jeunes, le FSE cofinancera les actions qui iront dans le sens de :-la réussite de tous et la lutte contre l'échec scolaire ;-répondre aux besoins en matière de compétences pour mieux insérer les jeunes dans la vie professionnelle ;-moderniser l'enseignement supérieur ;-développer l'apprentissage ;-rendre la formation professionnelle plus efficace ;-promouvoir la formation tout au long de la vie grâce à la formation professionnelle du ressort des entreprises, ;-développer la validation des acquis de l'expérience ;-accompagner les démarches individuelles de formation et de qualification des salariés

Enfin le FSE interviendra dans l'objectif « Travailler plus pour plus de croissance » et pour les actions qui favoriseront l'emploi des seniors, amélioreront la situation de l'emploi des femmes, favoriseront la conciliation entre vie familiale et professionnelle, favoriseront le retour à l'emploi de tous et lutter contre toutes les formes de discriminations, insèreront professionnellement les personnes durablement exclues du marché du travail et lutteront contre toutes les formes de discrimination.

Un organisme comme l'OPAC Saône et Loire ne peut pas prétendre à beaucoup de cofinancements du FSE au vu de son activité principale qui n'est pas l'insertion professionnelle et le retour à l'emploi. Néanmoins certaines de ces actions sont à prendre en considérations au vu des financements FSE.

2) Le programme opérationnel FSE : quelques mesures susceptibles d'intéresser l'OPAC Saône et Loire mais peu de possibilités d'éligibilité

Si le PO du FSE est intéressant pour l'OPAC sur plusieurs points, l'organisme ne pourra cependant que peu espérer de cofinancements sur ses projets. En effet, ses projets dans le cadre du FSE ne sont pas des projets de grande envergure et l'OPAC n'est pas le principal bénéficiaire du FSE.

L'axe d'intervention n°1 intitulé « contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques » encourage les actions d'anticipation et de prévention des mutations économiques (reconversion interne des salariés fragilisés dans leur emploi, actions pour anticiper des ruptures d'emploi et sécuriser les trajectoires professionnelles des salariés les plus menacés dans leur emploi par les évolutions…), le développement de l'apprentissage et de l'alternance qui vise des publics prioritaires (personnes de bas niveau de formation, femmes, travailleurs handicapés, jeunes des ZUS…) afin de réduire le taux de rupture (élargissement de l'offre de formation, information, sensibilisation des entreprises à l'apprentissage, amélioration de l'orientation des jeunes, individualisation de la formation et prévention de rupture des contrats, amélioration des conditions d'accès aux formations par alternance, amélioration des conditions de travail et professionnalisation des tuteurs, amélioration ou mise en place de partenariats adaptés et performants entre tous les secteurs). Dans cet axe le FSE promeut également la stratégie globale de vieillissement actif. L'intervention FSE est concentrée en priorité sur des actions qui visent l'appui aux dispositifs de maintien des « seniors » dans l'entreprise.

L'axe n°2 « Améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ». Cet axe promeut le développement des politiques actives du marché du travail pour faciliter l'accès et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et leur mobilité dont les actions de formation pour les demandeurs d'emploi jeunes et adultes (lutter contre les difficultés de recrutement, notamment dans les métiers en tension et construire des actions et parcours de formations pré qualifiantes et qualifiantes…). Cet axe et l'axe n° 3 sont envisageables pour le projet « bâti-jeunes ». Ce dernier est un projet d'association qui formerait et emploierait des jeunes dans le domaines des travaux du bâtiment.

L'axe n°3 « renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations pour l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations » comprend des mesures de cohésion sociale. L'accompagnement des politiques de l'Etat pour renforcer la cohésion sociale est une mesure qui peut être exploitable pour les chantiers jeunes. Ces chantiers, encadrés par des éducateurs, emploie des jeunes afin de réaliser des petits travaux dans les immeubles de l'OPAC, tel la peinture des halls d'entrée. Une autre mesure est « Appuyer les politiques des communes et des structures intercommunales dans la mise en œuvre des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) » dont un type d'opération est l'ingénierie et la mise en œuvre de projets contribuant notamment à renforcer l'insertion par l'activité économique (chantier jeunes par exemple). La mesure « appuyer les politiques d'insertion des départements » cofinance des opérations de développement de services de proximité, gisement d'emplois pour l'insertion des publics en difficultés.

L'axe n°3 comprend également des mesures d'inclusion sociale, pour les personnes ayant des difficultés particulières d'insertion. Enfin l'axe 3 comprend des mesures de lutte contre les discriminations en matière d'emploi, et des actions en faveur des habitants des ZUS (actions de formation et de professionnalisation des adultes-relais, actions spécifiques liées à l'emploi, notamment en articulation avec les CUCS, qui visent au développement économique, à l'insertion et à l'emploi, dans une logique de remise à niveau des individus et des territoires, actions en faveur des jeunes diplômés, actions facilitant la création d'emplois d'utilité sociale et collective dans les quartiers en difficulté).

Dans les critères de sélection des opérations, règles d'éligibilité et taux d'intervention, il est important de noter que le service instructeur et l'autorité de gestion s'interrogent sur l'opportunité d'une aide financière d'un faible montant, après une analyse en termes de coûts/avantages. Il est inadapté d'imposer à un organisme bénéficiaire des charges significatives de gestion du dossier et de suivi de l'opération lorsque celle-ci est de très petite taille. Il est probable qu'un office comme l'OPAC Saône et Loire se trouve dans ce cas.

Si des actions d'insertion tel que le projet « bâti jeunes » ne rentrent pas exactement dans le cadre d'une mesure, il est tout de même nécessaire de déposer un dossier à la préfecture car des arrangements peuvent être trouvés.

Les fonds structurels européens ont, au fil de leur évolution, de plus en plus pris en compte les questions urbaines dans leur programmation. Les problématiques urbaines comptent parmi elles la question du logement. Néanmoins, dans une Europe du « Grand marché » et tatillonne sur les règles de la concurrence, le logement social, qui est considéré comme une activité économique, ne peut bénéficier de soutien financier. Quelques dérogations existent cependant comme le financement du logement social dans les dix nouveaux pays membres ou le financement dans certaines conditions de la rénovation urbaine. Pour l'Europe des 15, faire financer la construction, la rénovation ou toute autre activité d'un organisme de logement social passe par d'autres voies. La Commission européenne mettant la priorité sur la politique énergétique, le logement, et le bâtiment en général, trouve ici une voie d'accès aux financements européens, étant des plus gros consommateurs d'énergie. La réduction de la fracture numérique et l'accès aux services publics par Internet sont une autre priorité de la Commission et peuvent être développés par des organismes de logement social. Enfin, une entreprise de logement social est une entreprise qui peut bénéficier de certains financement via son développement interne des TIC et ses actions d'insertion.

L'OPAC Saône et Loire peut espérer obtenir des fonds dans le domaine énergétique essentiellement. C'est dans ce domaine que ses projets sont les plus aboutis et rentrent le mieux dans le cadre des mesures du PO.

Les fonds structurels pour la Bourgogne ont énormément diminués et l'OPAC ne rentre dans le cadre que de peu de mesures. Il existe un autre voie pour développer ses projets en matière énergétique, de TIC ou encore de cohésion sociale : les programmes d'actions communautaires. Ceux-ci relèvent de la politique interne de l'Union. Il consiste en la formation d'un consortium européen qui répond à un appel à projet sur un thème. Il existe plusieurs sortes de programmes. Dans quelle mesure peuvent-ils être une aide au financement pour un organisme de logement social ?

PARTIE 2 LA POLITIQUE INTERNE ET LES OPPORTUNITES DE FINANCEMENTS POUR LE LOGEMENT SOCIAL

Chapitre 3 : Le logement social dans les programmes européens

Les financements européens se répartissent en deux grandes catégories : les fonds structurels, précédemment étudiés, qui mettent en œuvre la politique de cohésion de l'Union européenne en direction des régions des Etats membres, et les financements liés aux programmes d'action communautaires. Les programmes d'action communautaires sont dépendants des politiques internes à l'Union européenne[82], politiques qui sont développées et mises en œuvre par les directions générales de la Commission européenne. Ces deux types de financements répondent à des logiques complètement différentes. Pour les fonds structurels, un montant est prévu pour chaque région et les sommes sont allouées pour des projets sélectionnés parmi ceux proposés par différents organismes. Ces projets rentrent dans le cadre des axes prioritaires et mesures énoncés dans les programmes opérationnels de chaque fonds. Les financements liés aux programmes communautaires ne sont pas répartis par pays. Il s'agit d'appels à projets lancés sur des thématiques différentes et pour y répondre un partenariat transnational doit être monté. Les projets doivent avoir un caractère novateur. Quand un partenariat est sélectionné pour réaliser un projet, il rentre dans une logique de contractualisation où des objectifs et délais sont fixés.

Les programmes d'action communautaires ne portent pas spécifiquement sur le logement. En revanche, les organismes de logement social peuvent s'inscrire dans des projets de natures très diverses concernant une partie de leur activité. Le raisonnement ne se fait plus en terme d'éligibilité du logement social. Les organisme peuvent participer à groupe transnational si leur présence est utile pour la réalisation du projet présenté.

I- Qu'est-ce que les programmes d'action communautaire ?

Les programmes d'action communautaires couvrent de très nombreux domaines. Pour répondre à un appel à projet d'un programme, un consortium comprenant plusieurs pays européen doit être formé. En intégrant un réseau européen de partenaires, il est ensuite possible de répondre aux appels d'offres ou appels à projets des directions générales qui lancent les programmes. Il existe de nombreux programmes et tous ne sont pas limpides dans leur contenu. La démarche demande beaucoup d'investissements aux participants. Ces considérations sont très importantes à prendre en compte pour un organisme de

[82] ou à des politiques externes : en direction des pays candidats à l'adhésion et des pays tiers

logement social qui veut se lancer dans un programme afin qu'il ne soit pas submergé par l'investissement nécessaire pour ce genre de projet.

A) Principes et domaines d'action

Les programmes sont créés par l'UE pour soutenir une dynamique de coopération européenne, stimuler la formation de partenariats dans tous les champs de la vie économique et sociale et trouver des réponses communes européennes aux défis de la mondialisation.

1) Les grands principes des programmes européens : partenariat, innovation et cofinancement

Un programme est un outil de stimulation pour la constitution de partenariats européens qui offriront une plus-value au niveau de l'UE. Les programmes cherchent à stimuler l'innovation, aussi bien technologique que méthodologique (nouvelles méthodes de travail). Afin de poursuivre ces objectifs, les programmes ne soutiennent pas que les grandes organisations comme les groupements d'entreprises et les Etats mais une grande variété de bénéficiaires, quelle que soit leur taille : PME, ONG, collectivités locales, établissements publics, associations, universités… Les programmes européens sont également faits dans le but de mettre en place des partenariats inédits et innovants.

Les programmes européens couvrent autant de secteurs qu'il y a de politiques. Leur soutien financier permet à tous les acteurs de réaliser des actions à dimensions européennes, d'initier des échanges communautaires et d'être impliqués dans la construction européenne.

Les programmes sont le plus souvent adoptés pour une période pluriannuelle qui va de quatre à sept ans. Un effort d'harmonisation a été mené afin que la période 2007-2013 soit la période où la plupart des programmes seront opérationnels.

Chaque programme a un document qui lui sert de base juridique. Ce document, qui prend la forme d'une décision, d'un règlement ou d'une communication, décrit les objectifs et les actions à mener pendant toute la durée du programme. Ce document sert aux porteurs de projets à comprendre les raisons d'être du programme et la problématique sur laquelle la Commission veut agir.

Comme pour les fonds structurels les programmes européens ont pour principe le cofinancement. Le soutien de l'UE ne suffira pas au projet, il peut couvrir jusqu'à 75% des coûts éligibles. Les autres sources de soutien financier sont à trouver par les porteurs de projets auprès des autorités publiques nationales ou locales, par financement privé ou par autofinancement. Un projet ne peut en aucun cas être financé par deux programmes différents.

Dans un souci de simplification et d'harmonisation interne de la Commission le regroupement de programmes dans des programmes-cadres se développe. Ces programmes offrent une arborescence spécifique. Le programme-cadre est structuré en actions, volets, guichets et/ou sous-programmes. Ensuite, il est subdivisé en sous-actions qui définissent des actions plus spécifiques et plus précises chaque année. Les budgets des programmes-cadres dépassent un milliard d'euros. Le septième PCRD (programme-cadre de recherche et développement) contient quatre programmes (Coopération, idées, personnes et capacités). Le programme Coopération comprend dix sous-actions[83].

[83] Voir la description du 7ème PCRD en annexe 3

La gestion des programmes est assurée par la Commission directement ou par une agence ou une représentation. Une unité est chargée de la publication des appels, de l'évaluation des propositions et du suivi des projets.

2) la couverture géographique des programmes plus large que l'Union européenne

Les programmes s'adressent à minima à tous les pays membres de l'UE. Cependant, de nombreux programmes sont ouverts à d'autres pays européens par la signature d'accords d'association avec les pays candidats ou les autres pays européens (Norvège, Liechtenstein, Islande et Suisse). Le PCRD est un exemple de programme ouverts aux autres pays européens.

Il existe également des programmes de coopération extérieure. Ils sont basés sur une décision visant des zones géographiques prédéfinies par des principes de coopération et d'assistance aux pays tiers. Pour la période 2007-2013 la Commission dispose d'un instrument d'aide à la pré-adhésion, d'un instrument européen de voisinage et de partenariat, d'un instrument de coopération au développement, d'un instrument de coopération avec les pays industrialisés, d'un instrument de stabilité, d'un instrument d'aide humanitaire (ECHO) et d'un instrument macro-financier.

La Commission a de plus mis en place six programmes thématiques complémentaires aux programmes géographiques. Ces programmes couvrent l'ensemble des pays dans le monde concernés par une même thématique. Les six programmes sont : investir dans les ressources humaines, ONG et acteurs locaux du développement, environnement et énergie dans les pays en développement, sécurité alimentaire, promotion de la démocratie et droits de l'Homme, coopération dans le domaine de la migration.

Il existe également un grand nombre de programmes de coopération bilatérale avec des pays industrialisés dans des domaines tels que l'éducation, la recherche et l'énergie. Ces programmes sont basés sur des plans d'actions destinés à intensifier la coopération dans un domaine particulier avec un pays particulier. Par exemple le programme ATLANTIS est un programme de coopération entre l'UE et le Canada dans le domaine de l'enseignement supérieur.

3) Les domaines des programmes d'action communautaires couvrent tous thèmes des politiques de l'UE

Les thèmes des programmes d'action communautaires, traités avec une démarche de coopération la plus élargie possible, sont très divers. Ils couvrent la recherche ; l'agriculture la pêche, la santé et la protection des consommateurs ; l'emploi, la justice et les affaires sociales ; le développement et l'élargissement ; la citoyenneté et la protection civile ; l'environnement, l'énergie et les transports ; les médias, technologies et entreprises ; l'éducation et la culture.

Ces programmes incluent directement le logement dans leur thématiques. De plus, ils peuvent apporter une plus-value communautaire aux projets des organismes HLM sur des thèmes divers. Ces programmes présentent également un moyen d'innover dans plusieurs domaines tels que l'environnement, l'énergie ou la réhabilitation urbaine. Les programmes communautaires permettent d'améliorer la réflexion à différents niveaux dans le domaine du logement social grâce au repérage de bonnes pratiques et aux échanges d'expériences.

Les programmes d'actions communautaires présentent des thèmes divers liés au logement : la recherche et le développement technologique ; la formation ; le développement durable ; les énergies renouvelables ; les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ils offrent de nombreuses possibilités pour les organismes de logement social. Cependant ceux-ci doivent pouvoir répondre à des appels à projets et cela n'est pas toujours aisé. En effet, il faut d'abord définir un projet et savoir quel programme correspond puis maîtriser le fonctionnement assez complexe de ces programmes.

B) Le fonctionnement des programmes : une ingénierie spécifique[84]

Pour participer à un programme d'action communautaire il est nécessaire d'avoir un projet puis de choisir le programme qui correspond à ce projet. La recherche de partenaires et du coordonnateur du projet est une étape très importante. Une fois que le projet est sélectionné, son exécution doit répondre à des règles précises afin remplir les clauses du contrat passé entre la Commission et le consortium[85].

1) La nécessité d'un projet

Avant de se lancer dans une demande de financement via un programme européen, il est nécessaire d'avoir un projet, du moins un pré-projet. Cette étape est cruciale car elle permet d'évaluer la pertinence d'un projet par rapport à la problématique et aux priorités européennes mais aussi de définir le projet dès le départ conformément à la structure attendue par la Commission européenne. Ce travail de conception est la première étape de la candidature car les questions clés auxquelles le porteur de projet répond seront reprises et développées dans le formulaire à rendre pour la présentation du projet. L'établissement d'un pré-projet est également utile car il permet au porteur de projet d'avoir un document de présentation succinct qu'il peut présenter à ses partenaires potentiels et aux financeurs.

Les porteurs de projets remplissent une fiche projet qui se construit sur la base d'une à trois pages A4 et qui doit servir aux premières questions essentielles : pourquoi ce projet, dans quel contexte intervient-il, quelle est sa légitimité et quels sont les objectifs globaux et spécifiques ; à qui s'adresse le projet, quels sont les bénéficiaires directs et indirects ; comment le projet va être mis en œuvre, quelles activités et moyens sont nécessaires ; avec qui le projet doit-il être réalisé ; où sera réalisé le projet ; quels sont les résultats attendus, quelle évaluation, quel impact plus large. Cette fiche est utile car elle permet au porteur de projet de cadrer sa démarche, d'avoir un projet à présenter à des partenaires potentiels mais elle permet aussi d'identifier le bon programme de financement parmi les plus de quatre cents collectés dans l'outil Eurofunding (base de collecte de tous les programmes). La fiche est à enrichir au fur et à mesure du travail de planification. Par la suite de nombreux contenus pourront être repris dans le formulaire de candidature.

2) Identifier le bon programme : se repérer dans les nombreuses propositions

Le mauvais choix d'un programme peut provoquer l'échec de la démarche. Quelle que soit la qualité du projet, si celui-ci ne correspond pas exactement aux objectifs précisés par le programme, les chance de réussite son très faibles.

84 **La plupart des informations de cette partie sont tirées des rencontres ave les porteurs de projets mais aussi du site www.welcomeeurope.com**

85 Voir la fiche processus des programme en annexe 4

Il n'est pas possible de solliciter plusieurs programmes à la fois pour la même action. Il est possible de solliciter plusieurs programmes pour un projet global découpé en plusieurs projets. Dans ce cas il est nécessaire de faire plusieurs projets candidatures en parallèle avec des calendriers divergents et des budgets dissociés. Néanmoins cette stratégie complique beaucoup la compréhension de la demande du porteur de projet par les services concernés.

Outre le fait d'avoir un projet pré-établi et une dimension européenne à ce projet, il faut prendre en compte quelques points afin de sélectionner le mieux possible le programme correspondant au projet : déterminer la cible ou le bénéficiaire final que le porteur de projet veut atteindre ; les modalités de financement et le montant affecté diffèrent d'un programme à un autre et peuvent influencer le choix final ; les contraintes de la procédure, notamment le calendrier de sélection et de négociation peuvent avoir des conséquences sur la réalisation de du projet.

Avant d'identifier le bon programme de financement il faut s'assurer tout d'abord de l'entière éligibilité du projet puis rédiger le projet de façon ad hoc en conformité avec les contraintes du programme. Le premier constat d'éligibilité se fait sur la base du statut de l'organisation candidate et de ses partenaires. Le plus souvent la Commission attribue des financements aux personnes morales, qui doivent être légalement enregistrées et constituées. L'attribution d'une subvention à une personne physique reste une exception. En ce qui concerne les sociétés commerciales, en dehors de la procédure des marchés, elles ne sont éligibles aux subventions qu'à la condition suivante (article 165 du règlement financier) : la subvention ne peut avoir pour objet ou pour effet de donner lieu à profit pour le bénéficiaire. Le profit se définissant comme un excédent de l'ensemble des recettes par rapport aux coûts de l'action lors du paiement final de l'action.

Les actions que les porteurs de projets souhaitent mener doivent correspondre aux priorités du programme et plus largement doivent rentrer dans la logique des institutions européennes. Les actions attendues sont par exemple l'échange de savoir-faire, l'identification des meilleurs pratiques et leur modélisation, la mobilité et les programmes d'échange, la formation, la recherche conjointe…

Le programme doit être réalisable en termes financiers et en termes calendaires. En ce qui concerne le budget, les programmes affichent généralement un seuil minimum et un seuil maximum. En ce qui concerne les délais, ils sont imposés par la procédure d'appel à propositions. Il faut souvent compter un an entre la conception d'un projet et son lancement opérationnel.

3) La recherche de partenaires, étape cruciale pour le porteur de projet

Afin de participer à un programme européen, il faut monter un dossier avec au moins des membres de trois Etats membres différents. Il est difficile la première fois de trouver des partenaires et de rentrer dans un consortium. Il existe trois manières de trouver des partenaires. En ce qui concerne le logement social, des organismes comme l'ADEME ou encore l'USH, peuvent renseigner sur certains programmes car ils connaissent des groupes déjà créés ou ont des contacts qui permettent aux organismes de logement social de trouver des partenaires. Ils sont souvent Point Contact National pour certains programmes. Deuxièmement, les programmes européens ont des sites Internet sur lesquels il est possible de déposer son projet. C'est une sorte de forum où les porteurs de projets peuvent connaître les autres porteurs de projets et rentrer en contact avec eux. Enfin, certains programmes organisent des journées où se rencontrent tous les porteurs de projets intéressés par la thématique. Les organismes de logement social peuvent aussi contacter la Représentation

Permanente de la France à Bruxelles, les Chambres de commerce et d'industrie françaises, les euro-info centres, les centres relais et innovations et les centres européens entreprise et innovation qui soutiendront leur recherche de partenaires.

Chaque consortium a un coordonnateur qui se charge d'agréger tous les projets et de défendre le projet final auprès de la Commission. C'est à lui que revient également la gestion administrative du projet. Le coordonnateur est soit un partenaire du consortium, soit un acteur à part qui n'est chargé que de la coordination du projet. Il est déconseillé d'être coordonnateur lors de la première participation à un programme européen. Le coordonnateur extérieur au consortium ne reçoit de l'argent que si le projet est sélectionné par la Commission. Il se rémunère dans les financements accordés au consortium par la Commission.

Dans le consortium, il peut y avoir trois statuts différents pour les membres. Il y a le statut de coordonnateur, celui de partenaire et celui de membre associé. Le membre-associé n'est pas dans le projet, il est informé. On devient membre-associé par contact.

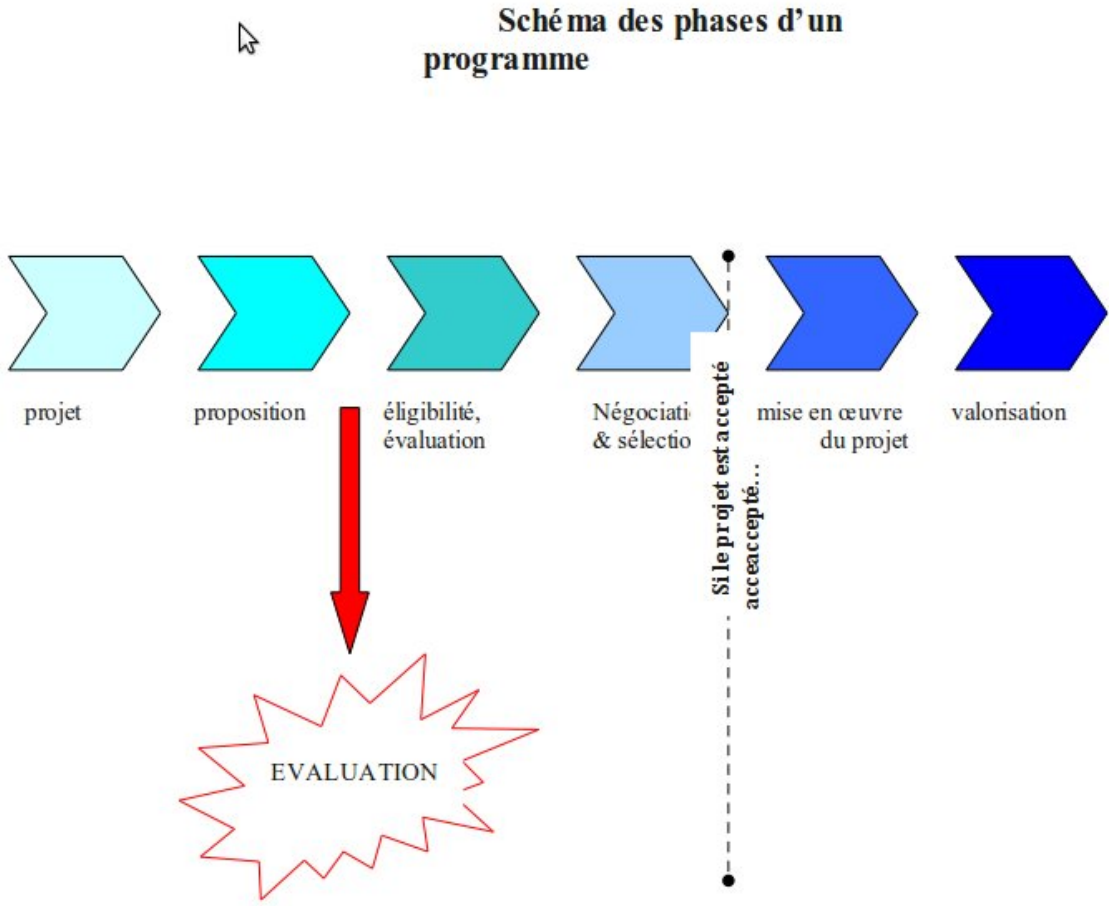
4) Présentation du projet, sélection et exécution : de nombreuses exigences à satisfaire

Les projets donnés par chaque membre du consortium doivent être en anglais, langue de travail. Le projet global est présenté par le coordonnateur après qu'il l'ait agrégé. Il est examiné par un comité d'experts. Le dossier doit facile à lire, clair sur l'organisation prévue (rôle des partenaires, programmation des activités, suivi) et de préférence illustré par des graphes, photos et schémas. Un représentant de l'Agence exécutive énergie intelligente a éxpliqué lors d'un colloque à la Chambre de Commerce et d'Industire de Lyon, lors de la présentation du programme Energie intelligente Europe 2 que les objectifs du projet doivent être « SMART » : Specific, Mesurable, Accepted, Realistic, Time-dependent (précis, mesurables, reconnus, réalistes et programmables). Il faut définir les objectifs selon trois niveaux : objectifs généraux ou stratégiques en terme d'impact, objectifs spécifiques en termes de résultats, objectifs en termes de réalisation. Si le projet est sélectionné, une négociation est ouverte avec la Commission pour établir les termes du contrat. Il y a une possibilité de se retirer avant la signature définitive mais dans ce cas tous les autres partenaires sont pénalisés car le consortium ne peut plus exister.

Le fonctionnement se fait selon un mode « projet » qui est toujours le même : il y a pour chaque programme un programme de travail(« Work Programme ») et des « paquets de travail » (« Work Packages ») divisés en tâches (« task »). Pour chaque « task », il y a des livrables (« deliverables ») à fournir.

Lors de l'exécution du programme, il y a des réunions avec le consortium tous les deux à trois mois. Un partenaire se charge de faire le site Internet. Les partenaires doivent rendre un rapport intermédiaire à mi-chemin de la réalisation du projet. L'acceptation de ce rapport entraîne le versement du deuxième acompte de la subvention. Le rapport final intervient après la fin des opérations. Il permet de mesurer les résultats obtenus et les impacts.

Il est fréquent qu'un des critères de sélection au niveau européen soit la possibilité de poursuivre le projet. La sortie du projet peut prendre différentes formes : l'approfondissement du projet entrepris avec d'autres partenaires ou sur d'autres thèmes ou le développement d'un autre partenariat avec d'autres acteurs.



5) Un budget très encadré

Le budget prévisionnel à transmettre à la Commission doit faire apparaître en détail l'ensemble des dépenses et des recettes prévues. La partie « dépenses » fait apparaître l'ensemble des coûts éligibles du projet. La partie « recettes » indique les contributions apportées au projet, soit l'autofinancement, l'apport des partenaires et les aides financières d'autres organisations privées ou publiques. Chaque organisation qui finance le projet doit avoir fourni une lettre d'engagement à l'entête de l'organisme qui confirme le montant de sa participation.

Le budget doit être détaillé, équilibré et exprimé en euros. La subvention accordée est un cofinancement dont le taux d'intervention est spécifié dans l'appel à propositions. Dans la présentation du rapport financier à la Commission, le porteur du projet doit pouvoir présenter les factures. La Commission autorise un glissement de 10% entre les chapitres budgétaires.

Si les dépenses réelles ont inférieures aux prévisions, la Commission réduira le montant de sa subvention, en revanche si le budget final est supérieur au budget prévisionnel, le montant accordé ne sera jamais revu à la hausse.

La Commission fait la distinction entre les coûts directs éligibles, les coûts indirects éligibles et les coûts non-éligibles. Les coûts directs éligibles sont les coûts générés par l'action et nécessaires à la mise en œuvre de ladite action. Ces coûts n'auraient pas eu lieu si l'action n'avait pas eu lieu. Ce sont les frais de personnel, les frais de déplacement, logement et voyage. Pour les équipements, seuls l'amortissement sur la durée du projet est éligible. S'ils sont nécessaires à la réalisation de l'action, la commission autorise l'achat d'équipements neufs, d'occasion ou la location. Si une ressource humaine travaille à mi-temps sur un projet, seuls 50% du coût de l'amortissement de son équipement est éligible. Certains services financiers sont éligibles (ouverture d'un compte bancaire dédié au projet…) et l'achat de petit matériel, consommables et fournitures. Les frais de sous-traitance sont souvent limités à 20% des coûts éligibles. Les coûts de diffusion d'information et de communication sont souvent intégrés dans un workpackage spécifique car ils sont très important pour un projet européen. Pour chaque programme il y a une liste de dépenses éligibles spécifiques liées au programme. Une provision pour imprévu, égale à 5% des frais directs éligibles, est autorisée.

Les coûts indirects éligibles correspondent à l'augmentation des frais de fonctionnement qui est due au projet. Ces frais ne doivent pas dépasser 7% du total des coûts directs éligibles. Il n'ya pas de justificatif à fournir. Cependant ces frais ne sont pas toujours autorisés.

Les coûts non éligibles sont par exemple les coûts de capital investi, les provisions de caractère général, les dettes, les intérêts débiteurs, les créances douteuses, les pertes de changes, les dépenses somptuaires, les contributions en nature…

Il est interdit de générer un profit ou un bénéfice financier grâce au projet pendant la période de la convention. Si les recettes sont supérieures à celles prévues, le différentiel viendra en déduction de la contribution communautaire prévue. Cela ne veut pas dire que le projets à caractère commercial ne sont pas éligibles, au contraire il est intéressant de montrer aux évaluateurs que le projet est viable pour la suite.

La Commission est de plus en plus vigilante sur certains postes de dépenses comme les frais de traduction, les frais de déplacements (pouvant être réduits par l'utilisation des TIC), le coût des ressources humaines (trop largement exploité) et les frais de sous-traitance (revus à la baisse).

Les versements s'effectuent rarement en une fois. Le premier versement intervient après la signature de la convention. Le montant varie entre 30 et 40% du total accordé. Le deuxième versement est payé après réception et approbation du rapport d'activité intermédiaire. Le montant se situe à environ 30% du total accordé. Le troisième et dernier versement a lieu à la clôture des actions et après approbation du rapport final.

Les programmes d'actions communautaires sont une autre source très intéressante de financements mis à part les fonds structurels. Ils sont très variés dans leurs thèmes, ils peuvent intéresser les organismes de logement social sur différents plans. De plus, les programmes d'action communautaires sont un lieu d'échanges et un encouragement à l'innovation. La participation à ces programmes requiert une certaine discipline, les règles étant très strictes. Néanmoins, un projet qui répond aux objectifs de l'appel à proposition et dont le dossier respectent les règles de base a des chance d'être sélectionné. Malgré l'intérêt apparent de ces programmes, peu d'organismes de logement social en France y

participent. En revanche ceux qui sont rentrés dans un réseau européen sont très actifs dans de nombreux programmes et renouvellent sans cesse leurs candidatures à de nouveaux programmes.

II-Le logement social et les programmes d'action communautaires

Le logement social peut s'inscrire dans des programmes européens de natures très diverses. Certains programmes sont des programmes de recherche, d'autre d'échanges d'expériences et ce dans des domaines très différents : la recherche et le développement, l'énergie, l'environnement, la formation et l'emploi et la coopération internationale. Il est nécessaire que l'organisme de logement social qui participe à un de ces programmes le fasse seulement parce qu'il avait un projet prévu.

Face à la complexité des programmes et à l'investissement demandé, peu d'organismes de logement social en France y participent. En revanche, ceux qui le font sont impliqués dans de nombreux programmes.

A) Les différents programmes auxquels peuvent s'intéresser les organismes de logement social[86]

1) Les programmes de recherche et développement : des opérations de démonstration pour les organismes de logement social

Les programmes-cadres de recherche et développement sont des programmes basés sur l'excellence scientifique et technologique pour un soutien aux principales politiques de l'UE. Ils sont définis selon les besoins socio-économiques de compétitivité qui mettent l'accent sur l'exploitation des résultats.

Le septième PCRD est en place pour la période 2007-2013. Les appels à propositions sont lancés par la Direction générale Recherche et développement technologique et par la Direction générale Transports et énergie. Le 7ème PCRD financera jusqu'à 50% des opérations de démonstration, soit 15% de plus par rapport au 6ème PCRD, et 100% des opérations de coordination. Le budget du 7ème PCRD est de 50,5 milliards d'euros, il est en augmentation de 60% par rapport au dernier PCRD.

Les organismes de logement social sont intéressés par le programme intitulé « Cooperation » et par les thèmes « énergie » et « environnement ». Les appels à propositions sont annuels. Ils sont publiés au JOCE et sur le site du 7ème PCRD « Cordis ».

Pour participer à ces programmes, il faut avoir au minimum deux partenaires étrangers et la participation d'un laboratoire de recherche. Les organismes de logement social peuvent être associés pour les opérations de démonstration et de recherche appliquée.

Lors des derniers PCRD, il y a eu des exemples de projets HLM concernant l'énergie renouvelable, la réhabilitation urbaine, les nouvelles technologies, les produits et procédés de construction.

[86] Les informations de cette partie sont tirées de CORNILLET Thierry, le guide des aides européennes, édition 2007 et de GHEKIERE Laurent « Les programmes d'action communautaires », Les organismes HLM et l'Union européenne, USH, Mission Europe, Délégation permanente à Bruxelles, juin 2001

L'initiative CONCERTO est financée par le biais du thème de recherche « énergie ». Elle vise à démontrer les avantages économiques, environnementaux et sociaux de l'intégration des sources des sources d'énergie renouvelables dans les techniques d'efficacité énergétique par le biais d'un système de gestion de l'énergie durable géré au niveau communautaire. Elle constitue une tribune d'échange d'idées et d'expériences entre les différents partenaires porteurs de réalisation dans le cadre de CONCERTO et les autres villes qui s'engagent à instaurer des stratégies similaires. Les participants profitent également de l'expertise partagée des acteurs les plus avancés d'Europe dans le domaine de la durabilité énergétique. L'OPAC 38 a participé à cette initiative (voir plus bas). Les éco-bâtiments sont un des exemples de projets cofinancés. Les actions menées sont à faire connaître au grand public en Europe.

2) Les programmes liés à l'énergie hors recherche et développement

Le principal programme concernant la thématique de l'énergie s'appelle Energie Intelligente Europe.

Le programme cadre pour l'innovation et la compétitivité[87] comprend trois programmes dont « Energie Intelligente pour l'Europe II » (EIE 2). Le programme EIE2 a pour objectif d'améliorer la performance énergétique et la part des énergies renouvelables en Europe. Le programme promeut les technologies disponibles « en rayon » et non la recherche et développement. Il soutient des projets visant à éliminer les obstacles « non-technologiques », c'est à dire les obstacles réglementaires, institutionnels, culturels et sociaux. Les soutiens financiers sont accordés sur la base d'appels à propositions annuels.

Le programme EIE 2 a trois domaines principaux :-SAVE : Efficacité énergétique et utilisation rationnelle de l'énergie, -ALTENER : Energies nouvelles et renouvelables et -STEER : Energie dans les transports. Les organismes de logement social ne sont concernés que que par SAVE et ALTENER. SAVE concerne le bâtiment et finance les projets qui améliorent les performances énergétiques sur bâtiments neufs et existants essentiellement. (changer le comportement des habitants, améliorer les comportements des professionnels en organisant des séances de formation pour les professionnels du bâtiment, afficher les performances énergétiques des bâtiments, maisons positives : produisent plus d'énergie qu'elle n'en consomment). SAVE a 3trois priorités : le bâtiment, l'industrie et les produits. ALTENER concerne des projets qui visent à soutenir la définition et le suivi des politiques (transferts d'expériences, meilleure connaissance des potentialités de l'électricité verte, des régimes de soutien), à simplifier les procédures d'autorisation, à changer les comportements des acteurs, en travaillant au développement de produits et services plus compétitifs, à favoriser les investissements (génération, transport, distribution, et technologies correspondantes), à former les professionnels, techniciens et artisans.

Le budget pour l'année 2007 est de 49 millions d'euros. Le soutien financier peut aller jusqu'à 75% des coûts éligibles. Le consortium doit comprendre au moins trois organisations indépendantes de trois pays éligibles.

3) Les programmes dans le domaine social

PROGRESS est le nom du nouveau programme de l'Union européenne en faveur de l'emploi et des questions sociales. Lancé le 5 décembre 2006, par la Commission européenne, ce nouvel instrument communautaire entend contribuer à la relance de la stratégie de l'Union pour l'emploi et la croissance, dans la lignée de la Stratégie de Lisbonne.

[87] Voir en annexe 5 la description du programme cadre pour l'innovation et la compétitivité

PROGRESS prend le relais à partir de janvier 2007 des quatre programmes d'action communautaire s'achevant en décembre 2006 dans les domaines de la lutte contre la discrimination, de l'égalité des sexes, des mesures d'incitation à l'emploi et de la lutte contre l'exclusion sociale.

En regroupant ces différentes actions, l'Union européenne souhaite ainsi rationaliser les dépenses de l'Union européenne en faveur des politiques sociales et de l'emploi tout en simplifiant la mise en œuvre des procédures de subventions pour les bénéficiaires.

Avec un budget de plus de 700 millions d'euros pour la période 2007-2013, PROGRESS viendra compléter le Fonds social européen ainsi que le soutien financier européen apporté au dialogue social, à la libre circulation des travailleurs et aux études dans le domaine social.

Le programme LEONARDO aide les personnes à améliorer leurs qualifications tout au long de leur vie. Il favorise les projets transnationaux de coopération entre acteurs de la formation professionnelle, en vue d'accroître la mobilité, encourager l'innovation et améliorer la qualité de la formation. L'enveloppe 2007-2013 s'élève à 1725 millions d'euros. Dans les programmes LEONARDO qui ont impliqué des organismes HLM, les projets ont porté sur les nouveaux métiers du logement social, le développement d'outils de référence, les échanges d'expérience ou les formations de cadres à l'étranger.

4) Les programmes liés à l'environnement, aux TIC et à la coopération internationale

L'ancien programme LIFE Environnement a été scindé en deux. Une partie se retrouve dans le programme LIFE + et l'autre dans le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, dans le programme « esprit d'entreprise et innovation », qui débutera en 2008. Les priorités thématiques liées aux questions urbaines sont le changement climatique, l'environnement et la santé et l'utilisation durable des ressources. Le domaine « politique et gouvernance en matière d'environnement » de Life + intègre des projets de démonstration en matière d'environnement dont la prévention, le recyclage et la gestion des flux des déchets ainsi que des échanges d'expériences. Le programme « innovation et esprit d'entreprise » soutiendra, entre autres, des actions de promotion d'un environnement favorable à l'innovation et à l'éco-innovation.

Compte-tenu du vieillissement et de la diversification croissante de la société, en particulier dans les zones urbaines, l'Europe encourage les politiques et autres initiatives favorisant la participation et l'inclusion sociales au sens large. Les services de la société de l'information présentent un potentiel élevé d'inclusion sociale et économique, en particulier lorsqu'ils sont associés à l'activation des dimensions locales et urbaines. Le programme d'appui stratégique en matière de TIC, qui appartient au programme-cadre « innovation et compétitivité » reprendra des objectifs des programmes e-TEN, Modinis et e-Content conformément à la nouvelle stratégie intégrée i2010 – La société de l'information européenne en 2010. Le programme d'aide aux TIC stimulera la convergence pour les réseaux électroniques, les contenus multimédias et les technologies numériques ; évaluera les solutions apportées aux obstacles qui retardent le déploiement des services électroniques à l'échelle européenne et soutiendra la modernisation des services du secteur public afin d'accroître la productivité et améliorer les services.

Un certain nombre de programmes sont des partenariats internationaux avec des pays candidats, des pays de la zone méditerranéenne, des pays d'Amérique latine ou des pays d'Asie. Ces programmes ont permis des projets avec des organismes HLM tels que

l'exportation de savoir-faire, la coopération, les échanges d'expérience ou encore l'aide à un meilleur développement du secteur du logement notamment en milieu urbain.

En France, peu d'organismes de logement social font partie de ces programmes, bien qu'il y ait une grande variété de thèmes dans les programmes où chacun pourrait mettre en avant ses compétences les plus développées. Ces projets européens demande beaucoup d'investissement, ce qui est une raison pour le faible succès en France auprès des organismes de logement social. De plus, le travail sur les programmes européens demande un travail en anglais, voire des compétences dans d'autres langues européennes, ce qui bloque beaucoup de Français qui ne parlent que mal les langues étrangères. Cependant, quelques organismes participent à ces programmes et en tirent un grand bénéfice car ils renouvellent leurs projets très régulièrement après avoir participé à un nouveau programme.

B) Les organismes de logement social en France et les programmes européens : une participation concentrée sur quelques participants

Quelques organismes de logement social en France participent à des programmes européens. En général ils se spécialisent soit dans la recherche appliquée soit dans les programmes d'accompagnements et de « matière grise », c'est à dire tous les programmes qui ne financent pas de l'investissement. Quelques cas sont présentés ci-après, il ne s'agit pas d'une présentation exhaustive de tous les organismes qui participent à des programmes européens.

1) La participation aux programmes de recherche appliquée : l'exemple de l'OPAC 38[88]

L'OPAC 38 a commencé à participer à des programmes européens car, au milieu des années 90, l'OPAC 38 a eu une convergence d'intérêt avec la Commission européenne qui développait une politique énergétique tandis que l'Office souhaitait maîtriser ses charges. Depuis l'OPAC 38 a participé à plusieurs projets européens, tous dans le de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. L'OPAC 38 cherche à faire financer des investissements uniquement.

L'OPAC 38 est l'organisme de logement social le plus connu en France pour ses réussites aux projets européens de recherche et développement. L'OPAC 38 est connu de tout le monde du logement social en France pour ses qualités en matière de montage et d'exécution de dossiers en terme de programmes européens. Cette réussite est en partie due au fait que l'OPAC participe à des projets sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique car l'Office a mis en place dès 1995 une politique forte de développement durable. Un service est dédié au développement durable et aux programmes européens. Si selon le Directeur du Développement Durable et Europe à l'OPAC 38, il n'y a pas de soutien politique particulier, selon d'autres responsables d'organismes de logement social, si l'OPAC 38 réussit aussi bien dans les programmes européens c'est qu'il y a en Rhône Alpes, en Isère et à Grenoble un appui politique pour ces projets.

L'OPAC 38 a participé au 5ème PCRDT avec le programme SUNRISE. Dans le cadre de ce programme, des immeubles datant des années 60 ont été rénovés avec des objectifs performants en terme d'énergie et d'intégration du solaire dans le bâtiment, ce dans le but de réduire les charges des locataires. Parmi les performances énergétiques de ces immeubles

88 Informations obtenues suite à la rencontre avec le responsable Europe de l'OPAC 38 et aux documents de l'OPAC 38 sur ses programmes européens

rénovés qui permettent d'économiser 320 euros de charges par logement et par an, il y a par exemple l'énergie solaire qui produit 30% des besoins en eau chaude et 3% des besoins en chauffage. Toujours dans le cadre du 5ème PCRDT, l'OPAC 38 a participé au programme « Sustainable Housing in Europe », où pour la première fois sur des constructions neuves était mise en œuvre la démarche Haute qualité environnementale (HQE) : 45% des besoins en eau chaude sont produits par le solaire, 10% des besoins communs en électricité le sont par le photovoltaïque et la déperdition et les consommations énergétiques du bâtiment sont inférieures aux règles en usage. Les bâtiments sont construits dans des matériaux sains et durables. Un comité de gestion a été mis en place pour un suivi efficace. Dans le cadre du 5ème PCRDT également, l'OPAC a lancé un programme de rénovation à l'Isle d'Abeau avec mise en place de capteurs solaires thermiques, de capteurs photovoltaïques et changement de l'énergie de chauffage de l'électricité en gaz naturel.

L'OPAC 38 a également développé l'utilisation du bois-énergie sur six de ses sites avec l'aide de financements européens. Le bois est une énergie compétitive et est un formidable outil structurant de développement local. De plus, d'un point de vue environnemental le bois n'a pas de conséquences néfastes sur l'environnement.

L'OPAC 38 a également participé à CONCERTO, initiative du PCRDT. Il s'agit d'un programme européen impliquant des acteurs de plusieurs Etats membres et qui localement implique un ensemble de partenaires qui travaille au développement de ce programme. L'Union européenne souhaite à travers ce projet conjuguer l'efficacité énergétique du bâti et du développement des énergies renouvelables afin de travailler à diviser par quatre les consommations énergétiques nettes à l'horizon 2050. Pour cela il faut déterminer un territoire porteur de projet pour que les impacts puissent être mesurés. L'UE souhaitaient que les collectivités locales et les politiques portent le projet auprès des autres acteurs du territoire. Dans le cadre du programme CONCERTO-SESAC, La Ville de Grenoble, la Communauté d'agglomération, l'OPAC 38, L'agence locale de l'énergie, la Compagnie de Chauffage, une ville voisine, une Société d'économie mixte d'aménagement, Gaz et Electricité de Grenoble et EDF étaient associés. Ce projet avait trois directions majeures : favoriser le développement d'approches bioclimatiques dans la conception des bâtiments, développer une nouvelle démarche constructive favorisant l'efficacité énergétique et instituer une gestion innovante des énergies. Neuf projets pilotes ont été réalisés sur trois sites différents. Des échanges ont eu lieu avec les autres villes européennes participant à ce projet sur le développement de l'habitat durable.

Si un établissement comme l'OPAC 38 a décidé de ne se concentrer que sur les thèmes de l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, d'autres organismes de logement social participent à des programmes de nature très différentes.

2) La participation aux programmes autres que ceux d'investissement : l'exemple de Moulins Habitat[89]

Moulins Habitat est l'OPAC du département de l'Allier. Cet OPAC est connu pour sa participation à plusieurs programmes européens.

Moulins Habitat a participé au programme « @work4homes ». C'est un projet du programme TEN TELECOM. L'USH a pris connaissance en 1999 d'un groupe de bailleurs sociaux qui avaient la même problématique. L'union HLM a monté un projet et a tenté de répondre à des appels. L'ingénierie du montage des projets est très compliquée et l'Union

[89] Informations obtenues suite à une rencontre avec la directrice de l'aménagement de Moulins Habitat

n'en ayant pas les moyens a échoué deux fois. Il a donc été nécessaire de passer par un coordonnateur. Il s'occupe du montage, de la coordination et de l'évaluation. Il rassemble toutes les données des différents projets des partenaires et fait un seul vrai projet avec. Il ne demande pas d'argent pour monter le dossier. Il est sélectif sur le choix des partenaires par conséquent. C'est lui qui trouve et choisit les partenaires ainsi que la distribution du budget Le coordonnateur fait du lobby à Bruxelles. S'il présente un projet, celui-ci a plus de chances d'être retenu de part la notoriété de son coordonnateur. Le coordonnateur a présenté un projet dans le cadre du programme TEN TELECOM en 2000. Le projet n'a pas été retenu. Fin 2000, le coordonnateur a fait une autre tentative et le projet a été retenu.

Le programme « @work4homes » a en outre consisté à équiper tous les locataires de l'accès à Internet. En l'an 2000, ce projet était exceptionnel.

Moulins Habitat appartient à un consortium qui a conservé l'acronyme « @work4homes » comme nom. Avec ce consortium Moulins Habitat a participé à d'autres programmes : au programme ETen avec le projet trusted@work4homes sur la sécurité informatique dans les HLM et dernièrement au programme EIE avec le projet save@work4homes qui à travaillé sur comment aider les locataires à avoir un comportement propice à la baisse des charges et aux économies d'énergie. Pour cela, EDF et Moulins Habitat ont mis en place un outil avec pour obtenir des informations sur les consommations de 400 logements. Il y a une simulation des comportements avec des feux vert, orange, rouge.Un guide méthodologique a été fait également.

Moulins Habitat participe également à un autre projet dans le cadre de EIE : « projet Factor 4 ». Il s'agit de réfléchir à comment orienter la réhabilitation des bâtiments non soumis à la démolition afin de respecter le « facteur 4 » établit à la Conférence de Kyoto qui consiste à chercher à baisser du facteur quatre les émissions de gaz à effet de serre.

Les programmes auxquels participe Moulins Habitat sont des programmes de « prestation de service », ils ne financent pas l'investissement. Contrairement à l'OPAC 38, il n'y a pas de service pour gérer les programmes européens. C'est une directrice adjointe qui s'en occupe en plus de son travail.

Il y a en France quelques autres organismes de logement social qui sont connus pour leur participation à des programmes européens comme le Toit angevin qui a par exemple participé au projet @work4homes ou encore la CMH qui est membre associé du projet « factor 4 ». Ces organismes sont peu nombreux. Ceux qui participent à des programmes européens de manière régulière sont très satisfaits de leur engagement. Ils reconnaissent de rentrer dans le réseau au début est assez difficile mais une fois qu'un programme est lancé, la suite est plus aisée. En effet, l'organisme acquiert de la notoriété et un certain savoir-faire qui lui donnent plus de chances de remporter des financements.

Néanmoins, les témoignages des participants s'accordent pour dire qu'il faut chercher autre chose que des financements dans la participation à un programme européen. L'investissement est tel et le taux de réussite au départ tellement faible, qu'il faut parfois plusieurs années avant de gagner un appel à projets. Le rapport du temps passé sur les projets par rapport aux financements obtenus n'est pas optimal. Les programmes européens sont surtout une zone d'échanges mais apportent aussi à l'organisme la notoriété et des savoir-faire novateurs.

Pour une entreprise de logement social la question est de savoir si les avantages liés à une participation aux programmes d'action communautaires dépassent les inconvénients. Mais la question est aussi de savoir si les programmes d'action communautaires intéressent réellement les organismes, sachant que ce ne sont pas des subventions telles des droits

de tirages mais plutôt un contrat passé avec la Commission européenne qui oblige à un certains nombre de contraintes.

Chapitre 4 : La valeur ajoutée des programmes européens pour les organismes de logement social

Pour participer à un programme européen il est nécessaire d'avoir un projet innovant, de rentrer dans le cadre d'une politique de l'UE et d'appartenir à un réseau européen. Les programmes d'action communautaires sont difficiles d'accès car il y a beaucoup de concurrence. La Commission européenne a beaucoup d'exigences dans la qualité de la réponse aux appels à projets. De plus, si son projet est sélectionné, le porteur de projet a un contrat à remplir en terme d'objectifs, de délais et d'évaluation. Les contraintes sont nombreuses. Il est à remarquer que très peu d'organismes de logement social en France sont impliqués dans des programmes européens, mais ceux qui le sont en sont satisfaits. Pour un organisme de logement social de taille critique et qui a des projets innovants, la participation a des programmes d'action communautaires peut s'avérer intéressante malgré les contraintes existantes.

L'organisme de logement social qui veut se lancer dans un programme d'action communautaire doit être conscient des avantages et inconvénients de ces programmes. L'obtention de financements ne doit pas être la motivation première. Les avantages se trouvent ailleurs, dans le partenariat européen. Le programme européen s'inscrit dans « une démarche de confrontation d'expériences au niveau européen, de penser différemment les problèmes, les solutions, d'expérimenter de nouvelles approches, autant d'éléments pouvant concourir à une démarche plus globale : repenser le métier de bailleur social dans un contexte institutionnel en profonde mutation »[90].

Sachant que la dotation financière n'est pas l'intérêt de ces programmes européens, les organismes de logement social doivent mener une réflexion pour savoir quels serait leur intérêt à participer à ces programmes sachant que ce sont des entreprises certes à but social mais avec des contraintes financières, humaines et matérielles.

I) La valeur ajoutée d'une participation à un programme européen

Les organismes de logement social qui participent à des programmes européens sont unanimes sur le fait qu'il ne faut pas se lancer dans les programmes européens pour les financements que ces derniers peuvent apporter. En revanche, ces programmes sont intéressants pour les contacts et les échanges avec les homologues européens, pour la gestion d'un projet avec une image européenne, pour le soutien à l'innovation, la possession d'un réel savoir-faire, pour le management interne à l'organisme et pour la valorisation des HLM. Participer à un programme européen est également une clé pour obtenir d'autres financements.

A) L'esprit des programmes européens : promouvoir les échanges et l'innovation

[90] GHEKIERE Laurent « Les programmes d'action communautaires », Les organismes HLM et l'Union européenne, USH, Mission Europe, Délégation permanente à Bruxelles, juin 2001

Les programmes européens sont une occasion unique pour les organismes de logement social d'échanger avec leurs homologues européens. C'est aussi un moyen d'innover, d'aller là où l'organisme ne serait pas aller sans soutien européen.

1) Un partenariat actif

La participation à un programme d'action communautaire se fait au sein d'un consortium où il y a obligatoirement des acteurs de trois pays membres différents. Ces acteurs doivent agréger leurs différents projets sur la même thématiques ou monter un projet où chacun tient un rôle (par exemple recherche et mise en application). Une fois le partenariat défini, le programme de travail au sein du réseau doit être mise en place. Un rôle doit être assigné à chacun. Les membres du consortium se réunissent deux à trois fois par an pour échanger sur le projet. Chaque membre reçoit à tour de rôle ses partenaires dans son pays et dans sa ville. Lors de ces réunions, des comparaisons sont faites sur les résultats de projets similaires. C'est également une occasion de voir ce qui se fait dans les autres pays européens et comparer les problématiques du logement social. De plus, dans le cadre du consortium un comité de surveillance est mis en place. Les partenaires se réunissent afin de veiller à la bonne exécution du programme.

Outre le fait de faire travailler des organismes du même secteur ensemble, les programmes européens associent des acteurs de natures très diverses (opérateurs publics et privés, centres de recherche et entreprises, collectivités et associations…) afin de monter un projet où chacun a son rôle et apporte ses compétences dans une perspective de valeur ajoutée d'un projet.

La communication interne au groupe est très importante, surtout quand les partenaires sont nombreux. Les retours d'informations doivent être nombreux et transparents. La confiance entre partenaires permet de pérenniser le projet. Les partenaires doivent s'entendre sur une langue de travail, qui généralement, est l'anglais. Selon la Directrice de l'aménagement et des services généraux de Moulins Habitat c'est une bonne chose que de parler anglais, langue qui n'est pas parfaitement maîtrisée par tous les partenaires, car cela permet de plus réfléchir avant de parler et d'atténuer ses revendications. En effet, il est moins aisé de s'exprimer dans une autre langue que la sienne. Les partenaires doivent également s'entendre sur la communication externe. Pour la Commission, il est très important de communiquer sur des projets à l'échelle européenne afin de montrer ce qui peut être fait en partenariat, d'exposer des actions exemplaires et d'avertir le public que ces actions ont été faites avec l'aide de l'Union européenne.

La philosophie des programmes européens imaginés par la Commission obligent donc les partenaires à se rencontrer régulièrement et à échanger entre eux. Cela permet de s'ouvrir à des expériences et visions du logement social en Europe. Les expériences réussies peuvent être partagées et enseignées. Le partenariat peut revêtir différentes formes : les échanges de savoir-faire, le transfert de technologie par l'échange de matériel et de personnes pour comparer les pratiques ou la réalisation d'un produit en commun.

Les programmes européens sont conformes à l'idée d'une Europe unie et qui va dans le même sens car ils font travailler en commun des acteurs de différents pays mais aussi des organismes de différentes natures. Les programmes européens, par l'obligation faite de travailler ensemble entre organismes de pays différents permet de réunir des compétences et des visions variées afin d'innover. Le critère premier d'un projet qui est sélectionné pour un programme européen est le caractère innovant de l'action.

2) L'innovation au cœur des programmes

Si la Commission européenne finance de tels programmes c'est pour leur caractère innovant dans des domaines très variés. Le partenariat permet de regrouper des acteurs qui apportent des compétences diverses et complémentaires.

Pour les organismes de logement social, participer à un programme européen lui permet de réaliser des opérations ou des actions innovantes , qu'ils n'auraient sans doute jamais fait sans être partenaire d'un programme. C'est un très bon « brainstroming », selon la Directrice de l'aménagement et des services généraux de Moulins Habitat, qui pousse les organismes à acquérir de nouvelles compétences et de nouveaux savoir-faire.

La Commission souhaite financer soit des actions novatrices en terme de recherche et développement (exemple du PCRD) , soit des actions qui ne relèvent pas de l'investissement mais qui cherchent à mettre en œuvre des politiques de l'UE (exemple du programme EIE2).

En ce qui concerne le PCRD, certains membres du consortium font de la recherche alors que d'autres mettent en application les résultats. C'est le cas de l'OPAC 38 qui a participé à plusieurs programmes du PCRD en tant que partenaires qui fait les opérations de démonstration. Par exemple, dans son opération de réhabilitation de 354 logements sociaux construits dans les années 60 dans le cadre du programme SUNRISE du 5ème PCRDT, des éléments remarquables ont été introduits dans les immeubles : création de 270 serres à la place des balcons au sud et à l'est, permettant en hiver un préchauffage de l'air rentrant dans les logements ; implantation de 450 mètres carrés de capteurs thermiques pour le préchauffage de l'eau chaude et du chauffage…Les actions de démonstration sont financées car ce sont des supports à la recherche.

De nombreuses opportunités d'économiser de l'énergie et d'encourager l'utilisation de sources d'énergie renouvelables sont inexploitées en Europe. Les conditions du marché ne sont pas favorables. Le nouveau programme EIE2, qui suit le programme EIE1, continue d'être l'outil qui permet à l'UE de financer les actions menées en vue de rectifier ces conditions et d'évoluer vers une Europe plus économe en énergie. Le programme EIE 2 vise à améliorer la performance énergétique et la part des énergies renouvelables en Europe. Il promeut les technologies déjà disponibles et soutient les projets visant à éliminer les obstacles « non-technologiques », c'est à dire réglementaires, financiers, institutionnels, culturels ou sociaux. Par exemple, le sous-programme « SAVE » du programme EIE2 soutient les actions visant à améliorer la performance énergétique des bâtiments neufs et existants, les modes de consommation énergétique intelligents, les compétences des professionnels. SAVE finance les projets ayant pour but de faciliter le mise en œuvre de la Directive « Bâtiment », qui font en sorte que les certificats débouchent sur des actions concrètes, qui promeuvent l'action dépassant les simples exigences de la Directive et qui contribuent au prolongement de la directive. Par exemple la campagne « Display »[91], campagne d 'étiquetage volontaire des édifices sur la consommation énergétique et qui proposait également des services en ligne sur le calcul des quantités d'eau, d'énergie et de CO2 consommées par les bâtiments a été lauréate du programme SAVE. Le programme EIE avait financé un grand nombre de projet tels que « Energy self supply in rural communities (ENSRC) » qui promeut l'approvisionnement en énergie des communautés rurales par elles-mêmes ou encore « Sustainable Energy Communities in Urban Areas in Europe (SECURE) » qui cherche à développer des processus et outils pour diffuser les connaissances en projets d'énergie durable à toute l'Europe, à développer les plans d'action

[91] www.display-campaign.org

d'énergie durable dans les villes participantes en coopération avec le monde des affaires, les organisations et les universités et qui met en œuvre les plans d'action d'énergie durable dans les villes participantes[92].

La création de zones d'échanges, de transfert de technologies et l'aboutissement d'un projet innovant sont les deux principaux avantages affichés de la participation à des programmes européens. Il y a, de l'avis des porteurs de projets, de nombreux autres avantages pour l'organisme de logement social à participer à un programme européen : le bénéfice d'une bonne image grâce à un projet de dimension européenne, le bénéfice pour le management dans l'organisme, le bénéfice pour la ville et la valorisation des HLM.

B) Image et Management : les autres points forts des programmes européens

Si l'obtention des financements n'est pas le pas le point majeur des financements européens, la création d'une zone d'échanges et la réalisation d'un projet innovants ne sont pas les seuls avantages. Il y a de nombreuses retombées pour l'organismes participant à un programme européen ainsi que pour les HLM en général.

1) Une bonne image pour l'organisme…mais pas seulement

Les organismes de logement social qui participent à des programmes d'actions communautaires en France sont connus de tous les professionnels du milieu. En effet, ils sont peu nombreux, mais aussi ils ont admirés par le fait qu'ils participent à des projets de dimension européenne. Ils sont considérés comme des avant-gardistes. Cela donne une image dynamique de l'organisme, prouve qu'il n'est pas replié sur lui-même et sait avoir des perspectives en innovant dans de nouveaux projets.

Dans le cas de Moulins Habitat, la ville de Moulins profite également du succès des programmes menés par l'Office. Quand Moulins Habitat reçoit des hôtes européens dans le cadre de ses projets, la Ville et le Préfecture s'associent à l'accueil des partenaires européens en les recevant à la Mairie puis à la Préfecture. Ce jour-là est un jour de fête dans toute la ville. De la sorte, les visiteurs européens connaissent Moulins et les habitants de Moulins sont les témoins du dynamisme de leur ville.

Le secteur HLM dans son ensemble bénéficie également de l'implication de ses organismes au plan européen. Il en bénéficie en terme d'échanges de bonnes pratiques, de comparaisons avec les autres pays mais aussi en terme d'amélioration de son parc de logement grâce à des avancées technologiques et énergétiques. Il ressort de ces expériences un bonne image des HLM, souvent considérés comme logements résiduels. Les actions menées dans le cadre des programmes européens donnent une image dynamique, innovante et active du secteur HLM.

La bonne image renvoyée par la participation d'un organisme à un programme européen donne certains avantages à ce dernier en terme de management.

2) Le management interne

La renommée de l'organisme de logement social participant à un programme d'action communautaire lui permet de bénéficier d'avantages par rapport à d'autres organismes. Par exemple, à Moulins, la dimension européenne des projets de l'Office attire des jeunes

[92] Ces projets sont exposés dans « Sustainable energy communities 8 innovative projects for an energy-intelligent Europe », European Commission's Intelligent Energy Executive Agency, décembre 2006

cadres qui ne viendraient peut-être pas travailler à Moulins sans cette image de Moulins Habitat, selon La directrice de l'aménagement et des services généraux. Ce sont les contacts et la vision extérieure de l'organisme qui attire les demandeurs d'emploi.

La participation à des programmes européens ne fait pas qu'attirer des nouvelles recrues. Il enrichit également le travail des salariés. En effet ces programmes hors du commun pour un organisme de logement social permet à son personnel d'avoir une nouvelle vision du logement social, de se sentir impliqué dans le développement de sa structure et responsable du bon fonctionnement du projet. Le travail devient plus varié.

Néanmoins, ces projets ne sont pas faciles à faire comprendre à tout le personnel. Ces projets ne concernent que certaines directions, comme par exemple le département de la maîtrise d'ouvrage et celui de la gestion locative. Même dans les directions concernées, les projets ne sont pas toujours bien appréhendés car il faut maîtriser l'anglais, compétence que peu d'employés d'offices HLM ont. De plus, le fonctionnement du programme, en mode projet, n'est pas évident à s'approprier pour le personnel qui n'est pas habitué à travailler de la sorte. A Moulins, la Directrice de l'aménagement et des services généraux pense que l'entreprise n'a pas été assez concernée par les projets. Les projets sont mal compris : il existe une rupture entre les gestionnaires des projets et les employés.

La communication sur le projet européen est primordiale dans l'entreprise. En effet, seulement quelques directions et quelques personnes sont concernées par le projet.

L'implication du monde HLM dans les programmes européens pour améliorer leurs performances énergétiques ou technologiques donne une très bonne image du logement social. Celui-ci paraît plus actif, à la pointe du progrès, en recherche constante d'amélioration du confort de ses locataires et des enjeux environnementaux globaux, et non pas comme un mode de logement résiduel. Les organismes de logement social qui participent à des programmes européens ont acquis une renommée grâce à leurs projets. Ils jouissent d'un formidable attrait pour embaucher du personnel. De plus, ils font profiter toute la ville, comme à Moulins, de la réception d'hôtes européens. L'aura de leur projet dépasse leur seul organisme. Un autre avantage est que les projets financés à l'aide de subventions européennes attirent les investissements locaux. Même si l'obtention de financements européens ne doit pas être la motivation première pour s'impliquer dans un programme, au vu du rapport investissement de l'organisme/financements obtenus, il faut prendre en compte qu'en participant à de tels projets, des subventions d'autres acteurs peuvent alors rentrer en jeu.

Cependant, le processus pour réussir un projet dans un programme européen est vraiment très lourd. Les contraintes et les exigences sont nombreuses. Il est nécessaire d'avoir un réel savoir-faire. Tous les efforts fournis par les organismes aboutissent souvent à un échec. Quand un projet réussit, certes il y a des avantages mais sont-ils ceux escomptés ? Le but de beaucoup d'organismes de logement social étant d'obtenir des aides de financements, la machine complexe des programmes d'actions communautaires est-elle réellement appropriée ?

II- Les limites des programmes européens pour un organisme de logement social

Le nombre de thèmes traités par les programmes européens et la quantité des appels à projets ne rendent pas aisé le choix du programme auquel participer. L'organisme de logement social qui veut participer à un programme doit en premier lieu définir un projet

assez précis puis choisir le programme auquel il veut participer. Par la suite commence la recherche de partenaires et d'un coordonnateur. C'est une étape difficile pour une première participation. Une fois cette étape passée, le montage du dossier relève d'une ingénierie très complexe. Une maquette financière est à remplir. Si le dossier est accepté, l'exécution du programme est très contraignante en termes de délais, de résultats et de comptes-rendus et rencontres. Si les engagements ne sont pas respectés, il y a un risque de devoir retourner à la Commission les sommes données pour le cofinancement du projet.

Face à toutes ces exigences, les cofinancements reçus sont parfois assez faibles. En effet, la motivation pour participer à un programme européen se trouve en grande partie ailleurs, comme vu précédent, que dans la subvention escomptée. En prenant en compte tous ces paramètres, on peut se demander à quel point il est opportun pour un organisme de logement social de s'investir dans les programmes européens.

A) Une ingénierie très complexe

Une demande de cofinancement auprès de la Commission s'intègre dans un processus en amont demandant l'investissement de toute une équipe autour d'un projet. La rigueur dans la conduite du projet est un aspect qui demande beaucoup d'attention et qui compte beaucoup pour la Commission européenne.

1) Choix du programme, délais de réponses et constitution d'un consortium : des obstacles à franchir

Il existe une multitude de programmes européens et de lignes budgétaires sur des thèmes très variés. Pour le logement social on trouve les thèmes suivants : l'énergie (efficacité énergétique, source d'énergie renouvelable), l'environnement, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, le développement local, la coopération et le développement, la discrimination, l'exclusion et la recherche. L'identification du thème central du projet constitue une étape primordiale. Il est important de se tenir au courant de l'actualité des programmes. L'accès à ces informations peut se faire sur le site EUROPA de la Commission mais aussi par l'intermédiaire des fonctionnaires des différentes Directions générales de la Commission.

Le délai imparti à la réponse à un appel à proposition est de façon générale assez court. Il est nécessaire de bien connaître l'actualité du programme et les dates. Les appels sont publiés sur le journal officiel de la Commission européenne (JOCE) et sur le site EUROPA de la Commission européenne. Désormais il est de plus en plus courant de s'inscrire sur des listes de diffusion auprès des directions générales qui informent les organismes intéressés des appels à projets lancés et de l'actualité des programmes et des politiques communautaires.

Il faut distinguer trois types d'appels :

Les appels à proposition ou appel à candidature correspondent à des programmes européens précis, définissant les priorités des actions de ces programmes ainsi que la contribution budgétaire mise à disposition. C'est une offre de financement émise par la Commission. L'appel à proposition paraît une à deux fois par an, cependant pour certains programmes qui méritent un financement plus conséquent et long dans le temps, la Commission peut émettre un appel unique, lors du lancement du programme.

L'appel à manifestation d'intérêt est lancé aux futurs porteurs de projet sur une thématique spécifique. Cela se fait généralement en amont d'un nouveau programme et

permet aux organismes intéressés de faire entendre leurs priorités thématiques. Il est important pour les organismes de saisir l'opportunité de faire entendre ses priorités et de se faire pré-sélectionné pour le programme à venir.

L'appel à projet permanent ou ouvert est lancé par les programmes qui permettent de se porter candidat tout au long de l'année.

Il faut faire attention à ne pas confondre ces appels avec les appels d'offres européen qui font référence aux marchés publics.

Les organismes doivent bien appréhender les différents programmes qui existent et les différentes sortes d'appels à candidature qui sont à surveiller pour pouvoir y répondre dans les délais. C'est une veille assez lourde à réaliser même si des facilités sont mises en place comme les listes de diffusion des directions générales. Il faut rajouter à la préparation d'un programme le choix d'un consortium. Le réseau est très important dans la réussite à un programme européen. Sans lui, aucune participation n'est possible. De plus, il est nécessaire de trouver des partenaires dignes de confiance. Il faut savoir qu'il est toujours possible de se retirer d'un projet, même lors de la dernière étape, mais cela fait échouer tout le consortium. Si le pilote du consortium ne fait pas de lobbying à Bruxelles et qu'il n'est pas connu, les chances de remporter le projet sont faibles. Les pilotes de consortium, ou coordonnateurs, sont très exigeants dans le choix des partenaires. Les organismes n'ayant jamais participé à un programme européen doivent donc se préparer à avoir des difficultés pour trouver des partenaires et se faire accepter par un coordonnateur.

La phase d'apprentissage pour participer à un programme européen est très longue. Selon Marc Bonnaure de la CMH, un organisme ne peut pas gagner un projet au premier essai. Il est donc nécessaire de s'attendre à quelques échecs avant de remporter un projet.

2) Le montage du dossier nécessite une longue phase d'apprentissage

Selon le Directeur du Développement durable et Europe de l'OPAC 38, « Les programmes de recherche et développement sont d'une lourdeur insupportable, il faut vraiment s'accrocher ». La maîtrise de l'anglais est nécessaire.

La personne dans l'organisme qui s'occupe du dossier doit être très mobile et très réactive. Il faut qu'elle soit entièrement disponible les quinze dernier jours précédant le rendu du dossier et il est nécessaire qu'elle y soit consacrée à plein temps. Cela paraît difficile dans les structures qui ne sont pas engagées dans des programmes européens ou qui n'ont que peu de personnel. Il est préférable que la personne ne soit pas au sein de la Direction générale. En effet, c'est une direction dans laquelle il y a toujours des urgences et le personnel ne peut pas passer tout son temps sur un programme européen. En sus, la personne qui sera dédiée au montage du programme devra parler anglais. Cela fait beaucoup de conditions pour des organismes qui n'ont pas forcément les compétences disponibles et qui sont souvent en manque de personnel plus qu'en surplus. De ce fait, le travail sur les dossiers européens se fait souvent en plus du temps de travail.

Il est également primordial d'avoir une impulsion forte de la Direction générale pour mettre en œuvre le projet. Sans cette volonté de la direction, il y a peu de chances de mobiliser suffisamment le personnel et les moyens matériels et techniques pour réussir un projet.

Un dossier de candidature est un document très important en volume. Le dossier du projet SAVE@work4homes comprenait 126 pages.

La partie 1 du dossier comprend les mots clés, le but du projet, la description du travail (analyse, prototypes, présentation, champs de test et évaluation (des techniques et stratégies imaginées)), les résultats espérés, les personnes concernées, un tableau récapitulatif des coûts par partenaire : coûts directs éligibles : coûts de personnel, sous-traitance, frais de déplacements, équipement, consommables et fournitures, autres coûts spécifiques et coûts indirects éligibles, un tableau récapitulatif des contributions (pourcentage du total des coûts éligibles), un tableau récapitulatif des ressources humaines : nombre d'heures de chaque partenaire par workpackage, un tableau récapitulatif des ressources financières : distribution des sommes par workpackage et par partenaire et les fiches profils des participants.

La partie 2 correspond à la description détaillée de l'action. Elle contient un résumé en 3000 signes maximum, les objectifs de l'action, les résultats espérés et impacts potentiels, les groupes-cibles et acteurs-clés, la contribution aux politiques énergétiques aussi bien qu'aux autres politiques de l'UE et valeur ajoutée communautaire, le programme de travail, le raisonnement pour la composition du consortium et rôle et responsabilités des participants, la description de chaque participant et le bordereaux d'envoi du dossier

La complexité du dossier fait donc partie des moyens pour la Commission de faire une pré-sélection parmi les candidats. Quand un organisme doit participer à l'élaboration du dossier, le travail est très lourd. Néanmoins, il est possible que l'organisme n'ait pas à participer à cette phase administrative si le pilote du consortium décide de prendre ne charge toute l'élaboration du dossier.

Le temps passé à monter un projet, trouver un programme, trouver un réseau, remplir le dossier ainsi que les échecs inévitables lors de la présentation des premiers dossiers relativisent les gains financiers que les organismes de logement social peuvent obtenir des programmes européens. Certes les gains financiers sont aux rendez-vous et il y a, comme expliqué plus haut, de nombreux autres avantages. L'investissement en temps et en moyens humains et matériels en vaut-il la peine ?

B) Les cofinancements possibles grâce aux programmes d'action communautaires

Le montant des financements obtenus en cas de réussite à un programme européen varie selon la nature du programme. Les financements obtenus sont très encadrés.

1) Les financements obtenus selon les programmes

L'investissement en temps et en moyens matériels et humains dans un programme européen est tel que l'on peut s'interroger sur le rapport investissement de l'organisme/ financements obtenus. En effet la Commission ne fait que cofinancer le projet. L'autre partie des financements est à la charge de l'organisme. Comme les projets développés dans ces programmes sont des projets plus onéreux par leur caractère innovant, cela revient plus cher à l'organisme qu'un projet classique. Si la Commission ne subventionne pas à une certaine hauteur, le projet devient un poids pour l'organisme.

Les nouveaux programmes parus en 2007 sont plus avantageux financièrement. Ils cofinancent une plus grande part du projet.

Pour les organismes de logement social, une participation au PCRD n'est possible que pour faire de l'expérimentation. Pour l'expérimentation, le 6ème PCRD finançait 35% des coûts éligibles. Ces coûts étaient décidés par la Commission et ne correspondaient pas au

coûts réels. Au final la Commission finançait moins de 35% des coûts éligibles. Le 7ème PCRD finance désormais 50% des coûts réels pour l'expérimentation. Cette évolution est très intéressante bien que les coûts soient encore cadrés par la Commission.

Le programme EIE 2 prévoit une aide financière accrue pour chaque projet. Il est prévu que le programme prenne en charge jusqu'à 75% des frais de projet admissibles, soit une hausse de 50% par rapport aux années précédentes.

Cependant, si l'organisme est membre associé et non partenaire, il ne percevra pas de financements alors que son implication dans le programme sera tout de même assez conséquente. Par exemple, la CMH, qui est membre associé du projet « Factor 4 », a du travailler deux à trois mois sur le projet.

Si les sommes attribuées deviennent plus intéressantes, les porteurs de projets français dans les organismes HLM précisent bien qu'il ne faut pas participer à ces programmes pour les subventions. Pour obtenir uniquement des financements, des « droits de tirage », il faut se tourner vers les fonds structurels. Dans les programmes européens, l'organisme se trouve dans une relation contractuelle, c'est à dire qu'il prend un engagement à produire des résultats avec des coûts et des délais.

Les financements accordés sont soumis à des règles précises de dépenses, qui contraignent les acteurs à ne pas les utiliser selon leurs souhaits.

2) Le contrôle de la gestion des subventions

Le budget d'un projet est composé des coûts de personnel, des frais de déplacement, de l'équipement, des frais divers et des coûts directs (frais généraux). Pour le nouveau programme EIE 2 un taux fixe de 60% de frais directs de dotation en personnel sera appliqué pour calculer les coûts indirects.

Les frais généraux doivent faire l'objet d'une maquette financière. Cette maquette financière est difficile à élaborer. Il existe néanmoins des formations pour apprendre à les réaliser soi-même.

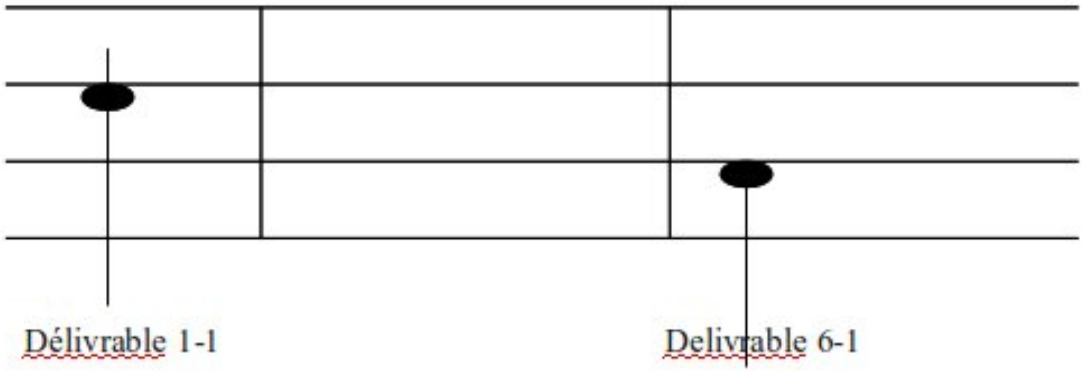
Le programme connaît toujours le même déroulement. Chaque programme a un « Work programme » : les programmes de travail individuels sont des plans détaillés de la mise en œuvre pour les programmes. Ils stipulent les objectifs et donnent le contenu technique. Ils prévoient une feuille de route des opérations planifiées. Pour chaque appel il précise les instruments disponibles et les critères qui seront appliqués. Dans chaque projet il y des « workpackages » qui les parties du projet. Chaque « workpackage » est divisé en « task », tâche. Pour chaque tâche il y a un compte-rendu à faire à la Commission. Les heures sont comptées dans les « Task ». Ce sont ces heures qui sont remboursées. Il faut partir du nombre d'heures nécessaires à la tâche et remonter jusqu'au budget et non l'inverse, selon l'agence exécutive pour l'énergie intelligente. Il faut veiller à la bonne distribution des heures de travail entre les partenaires, car pour le même budget certains pays vont travailler dix fois plus que les autres. La Commission viellera à ce que les budgets pour les réunions ne soit pas exagérer et que la sous-traitance n'ait pas lieu pour les tâches les plus importantes et soit transparente.

Ci-dessous se trouve le schéma qui montre les différents Workpackages d'un projet (ici celui de Moulins Habitat) ainsi que ses tâches et les livrables à rendre.

Work Packages -> Task -> Deliverables

WP1	Gestion de projet	Task1	Délivrable1-1
			Délivrable 1-2
			Délivrable 1-3 …
		T2	
		T3…	
WP2	Concept		
WP3	Pilotage		
WP4	Mise en service		
WP5	Opération		
WP6	Evaluation		

Le planning est réalisé sur une durée déterminée ; les livrables sont à rendre à certaines dates.



Le financement est très contraint mais en réalité les porteurs de projets présentent leur projet puis arrangent le plan de financement par la suite.

La participation à un appel à projet est très contraignante dès la définition du projet et jusqu'à son exécution. Plusieurs échecs sont à prévoir. Cependant, quand un projet est sélectionné, il apporte de nombreux bénéfices à l'organisme : financement, renommée, amélioration de l'image HLM, possession d'un savoir-faire… De plus, l'obtention d'un financement européen entraîne un cercle vertueux d'obtention de financements d'autres autorités nationales et locales. Les organismes de logement social qui ont participé à ces projets en sont satisfaits puisqu'ils recommencent sans cesse de répondre à des appels à candidatures.

Conclusion

Le logement social ne peut obtenir des cofinancements de l'Union européenne que par des voies « détournées ». Il s'agit pour les organismes de logement social de trouver des financements en terme de performance énergétique, de développement des TIC et, était-il annoncé, en terme de rénovation urbaine. Cependant, la révision à la baisse du PO du FEDER de la région Bourgogne pour les mesures de rénovation urbaine montre bien que les financements accordés pour la rénovation urbaine ne porteront pas sur le logement social. Certes, pour les nouveaux pays membres, l'éligibilité du logement social au FEDER a été approuvée. Néanmoins cette mesure est très encadrée et les financements sont limités. Les programmes d'action communautaires peuvent apporter des financements, mais dans le cadre de projets innovants dans certaines thématiques qui sont liées à des compétences de certains organismes de logement social. Le logement social en tant que tel ne perçoit aucune aide, il se trouve à la périphérie des financements européens. En effet, la politique du logement n'est pas une compétence de l'Union européenne bien que de nombreuses politiques communautaires touchent son activité. Le logement social ne bénéficie donc pas de financements spécifiques. Cependant son statut évolue.

Le logement social a été exclu de la directive « services », ce qui signifie que le marché intérieur ne prime plus sur l'accomplissement des missions des organismes de logement social. Le logement social, qualifié de Service d'intérêt général puis de Service d'intérêt économique général, est désormais considéré comme Service social d'intérêt général depuis avril 2006 par la Commission européenne dans une communication. Cependant une communication n'est pas suffisante en terme de sécurité juridique. Le Comité des régions estime qu'il est nécessaire d'assurer au niveau communautaire un cadre juridique stable et transparent pour le développement des SSIG, dans le strict respect du principe de subsidiarité et notamment des compétences des collectivités locales dans la définition des missions, la gestion et le financement de ces services. L'enjeu est la compatibilité, avec les dispositions des traités, des systèmes de financement et de subventions publiques accordées aux prestataires de services afin d'assurer la permanence des services sociaux et de santé et le développement de nouveaux services en réponse aux besoins.

De plus, les aides au logement social sont désormais considérées comme étant compatibles aux règles de la concurrence et les taux de TVA réduits sont reconduits jusqu'à 2010.

Le logement social est reconnu comme un bien économique qui n'est pas classique, il connaît plusieurs dérogations et aménagements par rapport aux règles de concurrence et du marché commun. Le logement social n'est pas traité comme un problématique à part entière par l'UE. Il subit les décisions des instances dirigeantes européennes mais n'est pas appréhendé de façon globale.

Il se peut que les choses soient amenées à changer. Le Parlement européen vient d'adopter le rapport Andria[93] sur la politique du logement et la politique régionale. Selon

[93] Parlement européen, Rapport sur la politique du logement et la politique régional (2006/2108(INI)), Commission du développement régional, Rapporteur : Alfonso ANDRIA. FINAL A6-0090/2007

Laurent Ghekière[94] : « Par ce rapport, le Parlement s'approprie la question du logement dans l'Union européenne, de son accessibilité et de son intégration urbaine en tant que domaine à part entière relevant de l'intérêt communautaire et contribuant à la réalisation des missions de l'UE ». Le Parlement affirme par ce rapport l'importance des politiques du logement des Etats membres fondées sur la mise en œuvre effective du droit au logement et leur contribution active à la politique de cohésion de l'Union européenne. Le rapport Andria propose de concentrer la réflexion sur le logement autour de trois axes clés que sont la dimension sociale, la dimension environnementale et énergétique et la dimension de coordination. Le rapport Andria considère, entre autres, que le droit à un logement adéquat à un prix raisonnable est un important droit fondamental, qu'il est nécessaire d'adopter une approche intégrée qui assurerait la mise en place simultanée des différents éléments permettant de faciliter l'accès au logement et d'améliorer la qualité de la construction, la qualité de vie toutes générations confondues et l'attractivité des milieux tant urbains que ruraux. Le rapport appuie la campagne lancée par la Commission européenne en faveur de l'énergie durable, dont le but est de sensibiliser les citoyens européens à la diminution des consommations domestiques et incite la Commission à promouvoir une vaste campagne d'information dans le cadre du plan d'action pour l'efficacité énergétique. Le rapport incite les Etats membres à associer les villes à la programmation et à la gestion des aides structurelles destinées au cofinancement des actions urbaines éligibles dans le cadre des programmes opérationnels, et à leur en déléguer la mise en œuvre, incite à une plus grande coordination des flux financiers et des politiques ayant une incidence sur le logement. Le rapport émet le souhait, dans la perspective de la révision des règlements régissant la politique de cohésion, prévue en 2009, que le débat soit rouvert sur l'extension à tous les Etats membres de l'accès aux fonds communautaires pour la rénovation de logements sociaux, qui n'est prévu aujourd'hui que pour certains pays, étant donné que les besoins en logements sont un aspect critique commun à toute l'Europe. Le rapport insiste également sur la nécessité, dans le contexte de la stratégie de Lisbonne, de renforcer le droit à l'aide au logement ainsi que d'autres droits sociaux afin de permettre une réelle mobilité des travailleurs. Le rapport demande à la Commission d'inclure le logement dans la réflexion sur les villes et le développement durable des régions ainsi que dans le programme de travail de la « task-force interservices » mise en place pour la coordination des politiques qui affectent la dimension urbaine. Enfin, parmi toutes les propositions du rapport, il est souligné l'importance pour l'Union européenne d'adopter une charte européenne du logement à partir du travail de l'intergroupe « Urban-Logement » du Parlement et sur la base de la charte approuvée par les groupes politiques représentés.

L'objectif du projet de Charte européenne du logement est de poser au niveau européen la question du problème du logement en Europe qui est aujourd'hui largement influencé par un grand nombre de décisions européennes. C'est le 29 septembre 2005 que l'intergroupe « Urban-logement » a tenu une première session consacrée aux problématiques de logement présentes sur le territoire de l'Union européenne. Au cours de cette réunion, un document de travail a été présenté afin de lancer une réflexion sur la nécessité d'adopter un projet de Charte européenne du logement. Le 2 février 2006 les députés européens, membres de l'intergroupe, ont soumis le projet de Charte aux partenaires qui participent aux travaux de l'intergroupe. Ce dernier a adopté le 26 avril 2006 la texte de la charte européenne du logement. La Charte européenne du logement se divise en deux chapitre. Le premier porte sur le logement et la politique européenne de cohésion. Le logement y est décrit comme un bien de première nécessité, un droit social fondamental composante

[94] Communiqué de l'USH, « Rapport Andria sur la politique du logement et la politique régionale Vers un agenda européen pour le logement », 10 mai 2007

du modèle social européen, un facteur clé d'inclusion sociale et de préservation de la cohésion sociale de l'UE, un levier pour la cohésion économique de l'UE et une composante à part entière du développement urbain durable de l'UE. Le second chapitre exprime le rôle de l'UE : celle-ci doit s'assurer que ses politiques contribuent à établir un cadre favorable et incitatif aux politiques du logement des Etats membres conformément à l'intérêt communautaire et eu égard à leur contribution à la mise en œuvre effective de la stratégie de Lisbonne et des objectifs de l'Union, notamment en matière de cohésion et de développement durable. Le logement doit être intégré à la politique de cohésion économique, sociale et environnementale de l'UE et son rôle doit être reconnu à sa juste valeur dans la stratégie européenne d'inclusion sociale. L'UE doit encourager les investissements privés en vue de la construction et rénovation de logements et miser sur le partenariat public-privé. La Charte prône la création d'un observatoire européen du logement afin de développer la connaissance des situations du logement en termes d'indicateurs statistiques dans les pays membres et l'évaluation des politiques d'inclusion sociale menées. La Charte demande également une normalisation du logement et dans ce cadre une association plus étroite du Parlement européen.

Il y a une forte impulsion de plusieurs députés européens pour faire évoluer la place du logement social en Europe. Le rapport Andria et la Charte européenne du logement demandent beaucoup d'évolution dans la considération du logement : Face à une réalité sociale européenne ils demandent l'intégration du logement à la politique de cohésion économique, social et territoriale de l'UE, ils énoncent plusieurs principes, et souhaitent que le logement devienne un domaine à part entière relevant de l'intérêt communautaire et contribuant à la réalisation des missions de l'UE. Si la Commission européenne concède des dérogations aux règles de la concurrence et du marché intérieur au logement social, le logement pourra-t-il réellement devenir l'objet d'une politique européenne structurée intégrée dans la politique de cohésion économique, sociale et territoriale alors que les règles du « grand marché » priment toujours et que les Etats membres sont les autorités compétentes en matière de logement social ?

Michel Delebarre pense que le logement social n'a pas la place qu'il mérite : « Ainsi, le logement social, à la fois vecteur de solidarité mais aussi de compétitivité des territoires, instrument de politique régionale mais aussi de politique énergétique, se révèle être une pièce essentielle de la stratégie de Lisbonne. Il mériterait dès lors une place plus prépondérante dans le discours politique européen »[95]. Il estime que les collectivités locales sont disposées à ce que le logement social puisse bénéficier d'un agenda européen. En effet, elles y ont intérêt du fait des possibilités offertes par les fonds structurels mais aussi en raison de l'immixtion aujourd'hui trop peu régulée du droit communautaire dans la prestation du logement social. Le logement doit se voir accorder une place plus éminente dans l'agenda européen, de façon plus intégrée et horizontale et non d'une façon subie et fragmentée.

[95] DELEBARRE Michel, Président du Comité des Régions, Intervention lors de la conférence CECODHAS/CdR « L'habitat social : un outil au service de la cohésion de l'UE », Bruxelles, le 31 janvier 2007

Liste des sigles

- ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie OPAC : Office public de construction et d'aménagement
- ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
- CDC : Caisse des dépôts et consignations
- CECODHAS : Comité européen de coordination de l'Habitat social
- CEE : Communauté économique européenne
- CEEP : Centre européen des entreprises à participation publique et de services d'intérêt économique général
- CELSIG : Comité européen de liaison des services d'intérêt général
- CESR : Comité économique et social régional
- CPER : Contrat de projet Etat-Région
- CRSN : Cadre de référence stratégique national
- CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale
- DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire
- DOCUP : Document unique de programmation
- EIE 2 : Energie Intelligente Europe 2
- FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural
- FEDER : Fonds européen de développement régional
- FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
- FEP : Fonds européen pour le pêche
- FSE : Fonds social européen
- HQE : Haute Qualité Environnementale
- JESSICA : Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas : soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines
- PCRD : Programme Cadre Recherche et Développement
- PIC : Programme d'initiative communautaire
- PO : Programme opérationnel
- RNB : Revenu national brut
- SGA : Société de garantie à l'accession
- SIEG : Service d'intérêt économique général
- SIG : Service d'intérêt général
- SSIG : Service Social d'intérêt général
- TIC : technologies de l'information et de la communication
- UE : Union européenne
- USH : Union sociale pour l'habitat

- ZUS : Zone urbaine sensible

Bibliographie et Sources

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Sur l'Europe en général

DUBOUIS Louis (dir.), L'Union européenne, Paris, Les notices de la documentation française, 2004, 224p.

FITOUSSI Jean-Paul et LE CACHEUX Jacques (dir.), L'état de l'Union européenne, La Flèche, Fayard, Presses de Sciences Po, 2007, 299p.

LAFFINEUR Marc et VINCON Serge, Les perspectives financières européennes 2007-2013, Paris, rapport au Premier ministre, collection des rapports officiels, 2004, 203p.

Sur les fonds structurels

CHALLEAT MARC (dir.), Les fonds structurels européens, Paris, collection territoires, La documentation française, 2006, 104p.

DUPRAT Jean-Pierre, SIMMONY Marc et TUBUL Maurice, *Les fonds structurels européens en région*, Paris, LGDJ, Dexia Editions, 2003, 199p.

Commission européenne, *La politique de cohésion 2007-2013-Commentaires et textes officiels* , Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007, 160p.

Sur les programmes européens et les fonds structurels

CORNILLET Thierry, le guide des aides européennes, édition 2007

Sur le logement social

PUYOL Carine et TOUSSAIN Virginie sous la direction de GHEKIERE Laurent, Logement social : quel encadrement communautaire après l'exclusion de la directive services ? , Rapport 2005-2006 de l'Union Sociale pour l'Habitat, 2006, 83p.

Les cahiers du GRIDAUH, L'Europe et l'habitat social, Orléans, série Droit de l'habitat colloque des 5 et 6 décembre 2000, 2001, 178p.

Logement social et Union européenne, Commission de l'USH, Bordeaux, 20 septembre 2006

Marchés et politiques du logement dans la CEE, La Documentation française, juin 1991

Sur le développement durable

PUYOL Carine sous la direction de GHEKIERE Laurent, *Développement urbain durable et efficacité énergétique : comment inscrire vos projets dans la politique de cohésion de l'UE à 27 ?* , Mode d'emploi des fonds structurels 2007-2013, 2007, 48p.

Sur la Ville

COMMISSION EUROPEENNE, groupe interservices développement urbain, *La dimension urbaine des politiques communautaires pour la période 2007-2013*, guide

Revues

GARCIA Caroline et GARACH Christophe, « Fonds structurels 2007-2013 comment en tirer le meilleur parti ? », La Gazette des Communes, 2 avril 2007, pp 26-33

GARACH Christophe et MAZON Romain, « Fonds structurels La programmation 2007-2013 peut commencer », La Gazette, 17 avril 2007

Inforegio panorama, « Les villes pour la croissance, l'emploi et la cohésion l'action urbaine des fonds structurels », n°19, avril 2006, Union européenne Politique régionale

Inforegio panorama, « Energie et développement régional », n°20, septembre 2006, Union européenne Politique régionale

SALA-PALA Valérie, « Europe : le logement social saisi par le marché », Pouvoirs locaux, n°45 II/2000, pp.48-53

Études, colloques et rapports

European Commission's Intelligent Energy Executive Agency, « Sustainable energy communities, 8 innovative projects for an energy-intelligent Europe », December 2006

« Politique régionale européenne pour 2007-2013 : les enjeux de la réforme pour les territoires », **www.senat.fr**

Guide de l'UE « La politique de cohésion 2007-2013 commentaires et textes officiels », janvier 2007, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes

GHEKIERE Laurent, « Le logement social dans l'Union européenne Missions, obligations de service public, mandatement et compensation dans les Etats membres », note de synthèse, mai 2006, **www.union-habitat.org**

GHEKIERE Laurent « Les programmes d'action communautaires », Les organismes HLM et l'Union européenne, USH, Mission Europe, Délégation permanente à Bruxelles, juin 2001

Commission européenne, « Nouveaux fonds, meilleures règles Aperçu des nouvelles règles financières et des subventions disponibles pour la période 2007-2013 », dossier d'information

Parlement européen, « Rapport sur la politique du logement et la politique régionale » (2006/2108(INI)), Commission du développement régional, Rapporteur : Alfonso ANDRIA. FINAL A6-0090/2007

Commission européenne, « La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion », quatrième rapport d'étape sur le cohésion, juin 2006

« Rapport sur la politique du logement et la politique régionale », rapporteur : Alfonso Andria, Commission du développement régional, Parlement européen, document de séance, 28 mars 2003

Communiqué de l'USH, « Rapport Andria sur la politique du logement et la politique régionale Vers un agenda européen pour le logement », 10 mai 2007

DELEBARRE Michel, Président du Comité des Régions, « L'habitat social : un outil au service de la cohésion de l'UE », Bruxelles, Intervention lors de la conférence CECODHAS/CdR, le 31 janvier 2007

Communication de la Commission

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « La politique de cohésion et les villes La contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions », juillet 2006, Union européenne Politique régionale

Communication de la Commission, « mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union » (COM 2006 (177)), 26 avril 2006

Programmes opérationnels et règlements

Programme opérationnel FEDER pour la Région Bourgogne, 28 mars 2007, version 6 (projet)

Programme opérationnel national FSE, 18 juin 2007 (projet)

Synthèse du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999, www.europa.eu

Charte

Projet de Charte européenne du logement, intergroupe « Urban-logement », 26 avril 2006

SOURCES

Sites Internet

www.europa.eu : portail de l'UE
http://ec.europa.eu : site de la Commission européenne
www.union-habitat.org : site de l'USH
www.welcomeeurope.com : site d'informations sur les fonds et subventions européens
http://cordis.europa.eu : site sur le 7ème PCRD
www.eurosfaire.prd.fr : site dur le 7ème PCRD
http://saveatwork4homes.eu : site du projet save@work4homes
www.bourgogne.pref.gouv.fr : site de la préfecture de région Bourgogne
www.travail.gouv.fr : site du ministère du travail
www.senat.fr : site du Sénat
www.ademe.fr site de l'ADEME

Documents internes OPAC Saône et Loire

Agenda 21 de l'OPAC Saône et Loire
Rapport annuel 2006
Rapport social clientèle 2006
Rapport financier 2006

Presse

Presse nationale

Le Monde avec AFP, « Livret A : Bercy contestera ce lundi la fin du monopole devant la justice européenne », 23 juillet 2007

Sources orales : entretiens

Entretien dans le cadre du stage avec la Directrice de l'aménagement et des services généraux, Moulins Habitat, 7 juin 2007

Entretien dans le cadre du stage avec le Directeur du Développement durable et Europe, OPAC 38, 3 juillet 2007

Entretien téléphonique dans le cadre du stage avec la chargée de mission politiques communautaire, 8 juin 2007, Représentation de l'Union sociale pour l'habitat auprès de l'Union européenne, Bruxelles

Entretien téléphonique dans le cadre du stage avec le Responsable du patrimoine de la CMH

Liste des annexes

Annexe 1 : Place du logement social dans l'UE

Source : USH, GHEKIERE Laurent, Commission Europe, Congrès de Bordeaux, septembre 2006

Ces annexes sont à consulter sur place au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Annexe 2 : Architecture de la politique de cohésion

Source : Commission européenne, « La politique de cohésion 2007-2013-Commentaires et textes officiels », Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007, 160p.

Ces annexes sont à consulter sur place au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Annexe 3 : Description du 7ème PCRD

Septième Programme-cadre (2007-2013) : Bâtir l'Europe de la connaissance

Au cœur de la stratégie de Lisbonne, la recherche fait partie du « triangle de la connaissance » qui doit renforcer la croissance et l'emploi de l'Union européenne (UE) dans une économie mondialisée. Le septième programme-cadre de recherche, qui couvre la période 2007-2013, est une occasion pour l'UE de mettre sa politique de recherche à la hauteur de ses ambitions économiques et sociales en consolidant l'Espace européen de la recherche (EER). Pour atteindre cet objectif, la Commission souhaite augmenter le budget annuel de l'UE en matière de recherche et entraîner ainsi plus d'investissements nationaux et privés. En cours de mise en oeuvre, le septième programme-cadre doit également répondre aux besoins, en termes de recherche et de connaissance, de l'industrie et plus généralement des politiques européennes. Il est articulé autour de quatre programmes principaux et a été grandement simplifié pour être plus accessible aux chercheurs et plus efficace.

ACTES

Décision n° 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013).

Décision n° 969/2006/CE du Conseil, du 18 décembre 2006, relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour des activités de recherche et de formation en matière nucléaire (2007-2011).

SYNTHÈSE

Le 7e programme-cadre est adapté aux besoins de l'UE en termes de croissance et d'emploi. Après une large consultation publique, quatre objectifs principaux ont été identifiés et correspondent à quatre programmes spécifiques principaux qui doivent structurer l'effort de recherche européen.

Quatre programmes spécifiques principaux

Le programme Coopération a pour objectif de stimuler la coopération et de renforcer les liens entre l'industrie et la recherche dans un cadre transnational. L'objectif est de construire et consolider un leadership européen dans des domaines clés de la recherche. Il comporte 9 thèmes, autonomes dans leur gestion mais complémentaires dans leur mise en œuvre :

- santé ;
- alimentation, agriculture et biotechnologie ;
- technologies de l'information et de la communication ;
- nanosciences, nanotechnologies, matériaux et nouvelles technologies de production ;
- énergie ;
- environnement (changements climatiques inclus) ;
- transports (aéronautique comprise) ;
- sciences socio-économiques et humaines ;
- sécurité et espace.

Le programme Idées doit servir à renforcer la recherche exploratoire en Europe, c'est-à-dire la découverte de nouvelles connaissances qui changent fondamentalement notre vision du monde et notre mode de vie. Pour cela, le nouveau Conseil européen de la recherche soutiendra les projets de recherche les plus ambitieux et les plus innovants. Pour cette nouvelle structure à la tête de la recherche européenne, un conseil scientifique définira les priorités et stratégies scientifiques de façon autonome. Le but est de renforcer l'excellence de la recherche européenne en favorisant la concurrence et la prise de risques.

Le programme Personnes mobilise des ressources financières importantes pour améliorer les perspectives de carrière des chercheurs en Europe et attirer plus de jeunes chercheurs de qualité. La Commission souhaite encourager la formation et la mobilité pour exploiter tout le potentiel du personnel de la recherche en Europe. Ce programme s'appuie sur le succès des actions Marie Curie qui offrent depuis plusieurs années des possibilités de mobilité et de formation aux chercheurs européens.

Le programme Capacités doit donner aux chercheurs des outils performants pour pouvoir renforcer la qualité et la compétitivité de la recherche européenne. Il s'agit d'investir davantage dans les infrastructures de recherche dans les régions les moins performantes, dans la formation de pôles régionaux de recherche et dans la recherche au profit des PME. Ce programme doit également refléter l'importance de la coopération internationale dans la recherche et le rôle de la science dans la société.

De plus, le 7e programme-cadre financera les actions directes du Centre commun de recherche (CCR) et les actions couvertes par le programme-cadre Euratom dans les domaines de:

- la recherche sur l'énergie de fusion ;
- la fission nucléaire et la radioprotection.

Le changement dans la durée

Le 7ème programme-cadre reprend de nombreux éléments des programmes précédents qui ont eu un effet positif sur la recherche européenne. C'est le cas des projets menés par des groupes de partenaires européens qui resteront au cœur du programme-cadre. De même, la Commission inscrit le programme-cadre dans l'Espace européen de la recherche, qui regroupe toutes les activités de l'UE dans ce domaine. La prolongation du programme de quatre à sept ans symbolise la volonté d'agir dans la durée pour dynamiser l'Europe de la recherche.

Tout en conservant les meilleurs aspects des programmes précédents, le 7e programme-cadre de recherche introduit des nouvelles mesures pour améliorer la cohérence et l'efficacité de la politique de recherche de l'UE. Les principales innovations apportées par ce programme-cadre sont :

1. la simplification des procédures de participation au programme ;
2. la mise en œuvre du programme et de son budget par thème et non par instrument, pour une action plus coordonnée et plus efficace ;
3. la création du Conseil européen de la recherche dans le cadre du programme Idées pour soutenir la recherche exploratoire ;
4. les coopérations renforcées avec l'industrie à travers les « initiatives technologiques conjointes » qui combineront investissements privés et financements publics ;
5. le soutien d'une politique européenne des infrastructures de recherche ;
6. la mise en place d'un « mécanisme de financement du partage des risques » pour faciliter l'accès des participants aux prêts de la Banque européenne d'investissement.

Par ailleurs, comme ce fut le cas pour le 6e programme-cadre , plusieurs domaines de recherche ne recevront aucun financement communautaire :

- le clonage humain reproductif ;
- la recherche visant à modifier le patrimoine génétique des êtres humains et à rendre ces modifications héréditaires ;
- la recherche visant à créer des embryons humains uniquement à des fins de recherche ou d'approvisionnement en cellules souches.

Un programme-cadre simplifié

Depuis 1984, les différents programmes-cadres de recherche ont augmenté le nombre de procédures administratives et financières qui encadrent l'action de l'UE en matière de recherche. La Commission souhaite continuer l'effort de simplification lancé lors du dernier programme-cadre pour améliorer l'efficacité du financement et de la gestion des projets de recherche.

Les mesures spécifiques pour simplifier la mise en œuvre du programme-cadre comportent :

1. la rationalisation des systèmes de financement avec un choix réduit d'instruments pour plus de cohérence dans le financement ;
2. l'usage d'un langage plus simple et moins bureaucratique pour être compris du grand public ;
3. la réduction du nombre et de la taille des documents officiels ;
4. la simplification des démarches exigées de la part des participants ;

5. la réduction des contrôles préparatoires avant l'adoption d'un projet ;
6. une plus grande autonomie pour les groupes partenaires ;
7. la simplification du processus de sélection des projets.

Un budget important mais nécessaire

La Commission propose un budget de 50 521 millions d'euros pour la période 2007-2013, soit en moyenne 7 217 millions d'euros par an. Ce qui représente plus d'une fois et demie le budget annuel du 6e programme-cadre (4 375 millions d'euros par an soit un budget total de 17 500 millions d'euros pour quatre ans). Plus spécifiquement, le budget sera réparti comme suit :

- Coopération : 32 413 millions d'euros.
- Idées : 7 510 millions d'euros.
- Personnes : 4 750 millions d'euros.
- Capacités : 4 097 millions d'euros.
- Actions non nucléaires menées par le CCR : 1 751 millions d'euros.
- Euratom : 2 700 millions d'euros (2007-2011).

Cette augmentation reflète l'importance de la recherche dans la relance de la stratégie de Lisbonne , qui vise à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. L'Europe a récemment manqué des opportunités importantes dans certains domaines clés de recherche du fait d'un manque de fonds disponibles. Ce programme-cadre pourra financer plus de projets de qualité et renforcer la capacité d'innovation de l'UE.

Le savoir et la technologie sont les atouts majeurs de l'Europe et représentent la base de la croissance et de l'emploi. Le programme-cadre doit avoir un effet de levier sur les dépenses nationales en matière de recherche, pour que l'effort de recherche de l'Europe atteigne les 3% du PIB. La Commission entend jouer pleinement son rôle de moteur et de coordinateur pour mettre la connaissance au service de la croissance et de l'emploi en Europe.

Contexte

Depuis 1984, l'UE mène une politique de recherche et de développement technologique basée sur des programmes-cadres pluriannuels. Le septième programme-cadre est le deuxième depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne en 2000 et doit jouer un rôle primordial pour la croissance et l'emploi en Europe dans les années à venir. La Commission souhaite développer le « triangle de la connaissance » formé par les politiques de recherche, d'éducation et d'innovation pour mettre la connaissance au service du dynamisme économique et du progrès social et environnemental.

RÉFÉRENCES

Acte	Entrée en vigueur - Date d'expiration	Délai de transposition dans les États membres	Journal Officiel
Décision n° 1982/2006/CE			
01.01.2007 - 31.12.2013	-	Journal officiel L 412 du 30.12.2006	
Décision n° 969/2006/CE			
01.01.2007 - 31.12.2011	-	Journal officiel L 391 du 30.12.2006	

ACTES LIÉS

Règlement (Euratom) no 1908/2006 du Conseil, du 19 décembre 2006, définissant les règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités pour la mise en œuvre du septième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique et fixant les règles de diffusion des résultats de la recherche (2007-2011).

Ce règlement concerne les modalités de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités au septième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) (2007-2011). Le document se divise en quatres chapitres : les **dispositions introductives** (objet, définition et confidentialité), la **participation aux actions indirectes** (conditions de participation, aspects de procédures, etc.), les **règles de diffusion et de valorisation** (propriété, protection, publication, diffusion et utilisation des connaissances nouvelles et préexistantes ainsi que les droits d'accès à ces connaissances) et les **règles particulières de participation** aux activités relevant du domaine thématique « recherche sur l'énergie de fusion ».

Règlement (CE) n° 1906/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, définissant les règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités pour la mise en œuvre du septième programme-cadre de la Communauté européenne et fixant les règles de diffusion des résultats de la recherche (2007-2013) [Publié au Journal officiel L 391 du 30.12.2006].

Dédié aux règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités dans le cadre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (2007-2013), ce réglement comprend quatre chapitres : les **dispositions introductives** , la **participation aux actions indirectes** , la **Banque européenne d'investissement** ainsi que les **règles de diffusion et de valorisation** .

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 6 avril 2005, « Bâtir l'EER de la connaissance au service de la croissance » [COM(2005) 118 - Non publié au Journal officiel].

Cette communication accompagne les propositions du 7e programme-cadre pour donner une vue d'ensemble de la politique de recherche de l'UE à l'approche du nouveau cycle. Elle définit les objectifs du programme-cadre et justifie le contenu des propositions, que ce soit pour la structure, le budget ou les procédures.

Décision n° 1513/2002/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2002, relative au sixième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration contribuant à la réalisation de l'espace européen de la recherche et à l'innovation (2002-2006) [Journal officiel L 232 du 29.08.2002].

Décision 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 décembre 1998, relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002) [Journal Officiel L 26 du 01.02.1999].

Source : http://europa.eu

Annexe 4 : Fiche processus d'un programme d'action communautaire

Programmes d'action communautaires

1/Quel programme pour quelle thématique

TIC

Programme cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC), programme d'appui stratégique aux TIC
-eContentplus (intégré au PIC en 2009)
-7ème PCRD ➔ COOPERATION ➔ TIC

Développement durable, efficacité énergétique et énergies renouvelables

-PIC ➔ EIE 2 (http://ec.europa.eu/energy/intelligent)
-PIC ➔ esprit d'entreprise et innovation
-7ème PCRD ➔ COOPERATION ➔ énergie et environnement
Les initiatives telles CONCERTO sont inclues dans le PCRD
-Life + : « politique et gouvernance en matière d'environnement »: soutien au développement de techniques et méthodes novatrices destinées à protéger l'environnement

Questions sociales

-PROGRESS

➔ **consulter les appels à projets de chaque programme**
➔ **une action ne peut être déposée dans plusieurs programmes**

2/Définition d'un projet

Le projet doit précéder la recherche de programme et de partenaires
Il s'agit d'élaborer un projet construit
Le projet doit être rédigé en anglais

3/La recherche de partenaires et de pilotes

-Sites Internet des programmes (voir la liste des contacts)
-Journées d'information organisées par les différents porteurs des programmes
-Renseignements auprès d'organismes tels l'ADEME ou l'USH

PHASE 1 : AVANT DE PRESENTER UN PROJET A BRUXELLES

4/L'élaboration du dossier

Le dossier est réalisé par le coordonnateur qui agrège tous les projets et qui est l'interlocuteur à Bruxelles
ATTENTION : ne pas se lancer comme coordonnateur les premières fois !

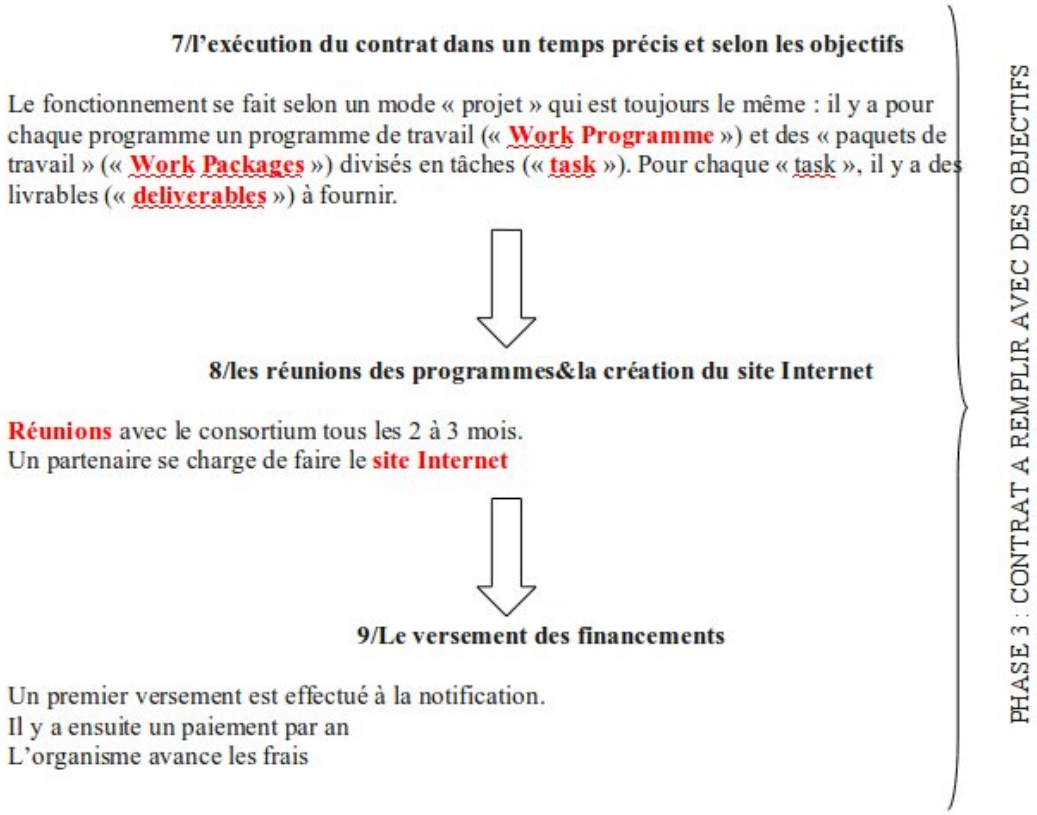
5/La sélection des programmes

Les programmes sont sélectionnés par un groupe d'experts.
Le dossier doit facile à lire, clair sur l'organisation prévue (rôle des partenaires, programmation des activités, suivi) et de préférence illustré par des graphes, photos et schémas

6/La négociation et la signature du contrat

Quand le projet est sélectionné, une négociation est ouverte
Possibilité de se retirer avant signature définitive mais ATTENTION : échec de tout le consortium

PHASE 2 : PRESENTATION DU PROJET


7/l'exécution du contrat dans un temps précis et selon les objectifs
Le fonctionnement se fait selon un mode « projet » qui est toujours le même : il y a pour chaque programme un programme de travail (« Work Programme ») et des « paquets de travail » (« Work Packages ») divisés en tâches (« task »). Pour chaque « task », il y a des livrables (« deliverables ») à fournir.
8/les réunions des programmes&la création du site Internet
Réunions avec le consortium tous les 2 à 3 mois.
Un partenaire se charge de faire le site Internet
9/Le versement des financements
Un premier versement est effectué à la notification.
Il y a ensuite un paiement par an
L'organisme avance les frais
PHASE 3 : CONTRAT A REMPLIR AVEC DES OBJECTIFS

Source : schéma réalisé par Mathilde Giriat

Annexe 5 : Description du programme cadre pour l'innovation et la compétitivité

Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité 2007-2013

Le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise

Ce programme rassemblera les activités précédemment dispersées à travers divers programmes comme le programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (MAP) , la part technologies de l'environnement du programme LIFE-environment . Le CIP s'appuiera également sur les activités d'innovation testées et développées avec succès au titre des programmes cadre pour la recherche antérieurs .

- Le programme vise à aider les entreprises à innover en leur permettant **d'accéder plus facilement aux financements pertinents** : partage des risques et des bénéfices avec les investisseurs privés et fourniture de contre garanties ou de co-garanties aux régimes de garantie nationales. Les instruments financiers seront gérés par le FEI.

- Grâce à ce programme, les PME disposeront d'un accès simple, clair et efficace aux informations et conseils relatifs aux activités et politiques de l'Union européenne qui les concernent via les réseaux de soutien aux entreprises tels que certains Euro info centres (EIC) et Centres relais innovation (IRC) existants qui feront office de "guichet unique". Un appel à propositions a été lancé en décembre 2006.

- Les conditions propices à l'innovation seront améliorées grâce aux **échanges des meilleures pratiques** entre les États membres et aux éléments d'appréciation disponibles (l'innovation Trendchart, innobaromètre, tableau de bord de l'innovation).

Tout en s'appuyant sur des instruments existants et performants, le CIP disposera également de nouveaux éléments: - un instrument de capital risque ciblé sur les PME à fort potentiel de croissance et d'innovation; - un instrument de "titrisation" des portefeuilles des crédits bancaires; - un rôle accrue/élargi pour les services de soutien aux PME.

Programme de travail pour l'esprit d'entreprise et l'innovation et mesures de soutien pour 2007

Le 8 mars 2007, la Commission européenne a adopté la décision établissant le programme de travail pour l'esprit d'entreprise et l'innovation et les mesures de soutien connexes pour 2007 conformément à la décision n° 1639/2006/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013). Ce programme de travail annuel détaille les mesures prévues à l'article 25 de la décision n° 1639/2006/CE, conformément aux objectifs définis à l'article 10 de cette décision et au calendrier de mise en œuvre. Le programme de travail annuel est conforme à l'avis du comité de gestion du PEI de 8 Décembre 2006. Conformément à l'article 24 de la décision n° 1639/2006/CE, il convient de définir un ensemble indicatif de mesures de soutien pour l'exécution du programme de travail annuel, y compris des analyses de la compétitivité et de problématiques sectorielles, des analyses d'impact, des évaluations et des activités de diffusion.

Le programme de travail du PIE comprend 23 mesures d'exécution pour l'année 2007. En termes budgétaires, les priorités sont les suivantes:

- 142 millions d'euros pour les **instruments financiers**, gérés par le Fonds européen d'investissement (FEI).

- l'appel à propositions pour un **réseau d'appui aux entreprises et à l'innovation** a été lancé en 2006, sous réserves de disponibilités budgétaires et d'insertion dans le programme de travail. Outre l'appel à propositions d'un montant de 73,8 millions d'euros, les EIC sont prorogés pour l'année 2007, ce qui représente une charge de 12,8 millions d'euros.

- **l'éco-innovation**: 23 million d'euros sont prévus dans le cadre des instruments financiers, pour les actions dans le domaine de l'éco-innovation. En 2007, il n'y aura aucun appel à propositions portant sur l'éco-innovation, qu'il s'agisse des projets pilotes ou de première réplication commerciale, d'une part, ou des réseaux d'éco-innovation. La mise en œuvre de ces actions commencera en 2008.

- **Le programme communautaire pour la réduction des coûts administratifs générés par la réglementation**, fournira des informations importantes sur les coûts

administratifs. Son exécution durera jusqu'à fin 2008 pour un montant annuel de 17 millions d'euros.

Les 19 mesures d'exécution restantes, pour un montant de 26,7 millions d'euros, couvrent tous les objectifs prévus à l'article 10 de la décision n°1639/2006/CE à l'exception de l'éco-innovation.

Pour des raisons de transparence et de prévisions budgétaires, il est parfois fait référence à l'année 2008. Lesdites références doivent être considérées comme purement indicatives, dans la mesure où la présente décision financière couvre uniquement l'année 2007.

Concernant les subventions proposées dans le programme de travail et dans les mesures de soutien, chaque proposition sera évaluée à l'aune des critères de sélection et d'attribution figurant dans chaque appel à propositions. Ces derniers obéissent aux règles suivantes:

Critères de SELECTION : - capacité financière à mener à terme l'opération proposée: - ressources financières stables et suffisantes afin d'assurer le financement du projet tout au long de son exécution et la capacité à le cofinancer; - capacité technique à mener à terme l'opération; - capacité opérationnelle (technique et managériale) à mener à terme l'opération; - capacité à gérer un projet de la taille de celui pour lequel une subvention est demandée; qualifications professionnelles adéquates et expérience de l'équipe responsable du projet / de l'opération.

Critères d'ATTRIBUTION: l'évaluation de la qualité des propositions (y compris du projet de budget) sera effectuée conformément aux critères d'attribution suivants: 1. Pertinence des actions proposées à l'aune des objectifs figurant dans l'appel à propositions; 2. Qualité des actions proposées; 3. impact sur le public visé; 4. Budget et coût / efficacité. **Le programme d'appui stratégique en matière de TIC**

Ce programme reprendra des objectifs des programmes e-TEN , Modinis et e-Content conformément à la nouvelle stratégie intégrée i2010 – La société de l'information européenne en 2010 .

Le programme d'aide aux TIC:

- stimulera la convergence pour les réseaux électroniques, les contenus multimédias et les technologies numériques ;
- évaluera les solutions apportées aux obstacles qui retardent le déploiement des services électroniques à l'échelle européenne ;
- soutiendra la modernisation des services du secteur public afin d'accroître la productivité et améliorer les services.

Les actions menées au titre du programme d'appui en matière de TIC :

- complèteront les actions réglementaires et de recherche de la Commission pour stimuler l'émergence d'une économie numérique basée sur la convergence des services de réseaux, des contenus multimédias et des nouveaux dispositifs électroniques;
- combleront le fossé entre l'investissement dans la recherche fondamentale et la diffusion des TIC en offrant un champ d'expérimentation aux services électroniques paneuropéens dans les secteurs publics et privés;
- renforceront les identités linguistiques et culturelles européennes en soutenant la production et la diffusion d'un contenu numérique européen ;

aideront au développement d'une société de l'information européenne ouverte et pluriculturelle en stimulant des approches novatrices de l'inclusion, de la qualité de vie et des services publics. **Le programme Énergie intelligente pour l'Europe**

Le programme Énergie intelligente pour l'Europe encouragera **l'adoption générale des nouvelles énergies renouvelables** et **améliorera l'efficacité énergétique** tout en encourageant **l'application de notre cadre réglementaire énergétique**. Ce programme vise à accélérer la prise de mesures dans le cadre de la stratégie européenne convenue et à réaliser les objectifs dans le domaine de l'énergie durable, en augmentant la part de l'énergie renouvelable et en continuant de réduire notre consommation énergétique finale. Il comprend des mesures visant à :

- accroître l'adoption et la demande d'une énergie plus efficace
- promouvoir les sources d'énergie renouvelables et la diversification de l'énergie et
- stimuler la diversification des carburants et l'efficacité énergétique dans les transports.

Le programme contribuera également à accroître le niveau d'investissement dans les nouvelles technologies les plus performantes et comblera le fossé entre la démonstration réussie de technologies innovantes et leur introduction effective sur le marché pour parvenir à un déploiement de masse. Il renforcera également la capacité administrative tant pour développer des stratégies et des politiques que pour mettre en œuvre les règlements existants.

Source : http://ec.europa.eu

Résumé

La politique du logement n'est pas une compétence de l'Union européenne. Cependant beaucoup de politiques communautaires affectent le logement social. Face à cette position ambiguë, les organismes de logement social qui recherchent des financements européens peuvent en obtenir grâce à certaines thématiques soutenues par la Commission européenne telles que l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, le développement des Technologies de l'information et de la communication, la rénovation urbaine ou encore l'inclusion sociale. Les financements européens se répartissent en deux catégories : les fonds structurels, outil de la politique de cohésion et les programmes d'action communautaire, outil de politique interne de l'UE. Les premiers offrent de nouvelles possibilités de financements pour le logement social pour la période 2007-2013 mais elles restent limitées. Les seconds présentent de nombreuses possibilités de financements mais sont très lourds à gérer. Face à l'actualité socio-économique européenne, les instances dirigeantes de l'UE sont partagées entre l'évolution du statut du logement social et le strict respect des règles de concurrence et du marché commun.

Mots-clés

Logement social – Service d'intérêt économique général -Fonds structurels – Programmes d'action communautaires